

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LE
GOUVERNEMENT DIRECT
EN FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le lundi 30 octobre 1899, à 2 heures

PAR

ALBERT SARRAUT

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1899

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LE
GOUVERNEMENT DIRECT

EN FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI - APRÈS

Sera soutenu le lundi 30 octobre 1899, à 2 heures

PAR

ALBERT SARRAUT

Président : M. LARNAUDE,

Suffragants : { MM. CHAVEGRIN, professeur.
GARÇON, agrégé.



PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1899

A LA MÉMOIRE VÉNÉRÉE

DE L'HOMME DE BIEN ET DU DÉMOCRATE OMER SARRAUT

MON PÈRE

BIBLIOGRAPHIE

- Adams** (Francis O'Hiwel). — *La Confédération suisse*; édit. franç., par H. G. Loumyer.
- Aristote.** — *La Politique*.
- Aulard.** — *Études et leçons sur la Révolution française*.
- Archives de l'Assemblée nationale** (1871 à 1875).
- Archives parlementaires**, de 1787 à 1860; *recueil complet des débats législatifs et politiques des Chambres françaises*, imprimé sous la direction de MM. J. Mavidal et E. Laurent; 1^{re} série (1787 à 1799).
- Baudrillart.** — *Bodin et son temps*, tableau des théories politiques et des idées économiques au xvi^e siècle; Paris, 1853.
— *J. J. Rousseau et le socialisme moderne*; dans le tome I des *Études de philosophie morale*.
- Blanc** (Louis). — *Révélations historiques*.
— *Plus de Girondins*; Paris, 1851.
- Bluntschli.** — *La Politique*, trad. Rietmatten; Paris, 1879.
- Bodin** (Jean). — *La République*.
- Boétie** (de la). — *De la servitude volontaire, ou le contr'un*; édition des *Essais* de Montaigne; Paris, Didot, 1870.
- Borgeaud** (Ch.). — *Établissement et revision des Constitutions en Amérique et en Europe*; Paris, 1893.
- Bossuet.** — *Œuvres* (édit. de Besançon, t. XI).
— *Discours sur l'Histoire universelle*.
- Boutmy.** — *Études de droit constitutionnel*; Paris, 1888.
- Brisaud.** — *Le referendum en Suisse*; Revue générale du droit, de la législation et de la jurisprudence; 1888, t. XII, p. 402-424.

- Bryce.** — *The American commonwealth* ; London, 1893.
- Buchez et Roux.** — *Histoire parlementaire de la Révolution française*, de 1789 à 1815 ; Paris, 1835.
- Cabet.** — *Révolution de 1830, et situation présente* ; Paris, Auguste Mie, 1832.
- Champion** (Edme). — *L'esprit de la Révolution française*.
- Chuquet** (A.). — *Jean-Jacques Rousseau*.
- Considérant** (Victor). — *La solution, ou le Gouvernement direct du peuple* ; Paris, 1850.
- Benjamin Constant.** — *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes.*
— *Principes de politique.*
- Cornewal Lewis** (George). — *An essay on the government of dependencies* ; London, 1841.
- Cortlandt F. Bishop.** — *History of elections in American colonies* ; 1893.
- Crahay** (Edouard). — *La Politique de saint Thomas d'Aquin* ; Louvain, 1896.
- Cunéo d'Ornano.** — *La République de Napoléon* ; Paris, 1894.
- Curti** (Th.). — *Geschichte der schweizerischen Volksgezelsgabung* ; Zurich, 1885.
- Dareste** (F.-R.). — *Les constitutions modernes* ; Paris, 2^e édition, 1891.
- Debacq** (Jacques). — *Le referendum* ; Paris, 1896.
- Deploige.** — *Le referendum en Suisse* ; Bruxelles, 1892.
- Desjardins** (A.). — *De la liberté politique dans l'État moderne* ; Paris, 1894.
- Douarche.** — *La nouvelle organisation judiciaire et les premiers juges élus sous la Constituante* (n^o du 14 septembre 1892 de la *Révolution française*, revue d'histoire moderne et contemporaine, publiée par la Société de l'Histoire de la Révolution).
- Dreyfus-Brisac.** — *Le Contrat social*, édition avec versions primitives du texte et annotations ; Paris, Félix Alcan, 1896.

- Droz** (Numa). — *La démocratie et son avenir* ; Bibliothèque universelle et revue Suisse ; déc. 1882.
- *La démocratie en Suisse et l'initiative populaire* ; ibid., novembre 1894.
- Ducrocq**. — *Cours de droit administratif*.
- Duguit**. — *Des fonctions de l'État moderne* (Revue internationale de sociologie, mars 1894).
- Duguit et Monnier**. — *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789* ; Paris, 1898.
- Dupriez**. — *Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique* ; Paris, 1893.
- Duvergier de Hauranne**. — *Histoire du Gouvernement parlementaire en France*.
- Esmein**. — *Éléments de droit constitutionnel* ; Paris, Larose, 1896.
- *Deux formes de gouvernement* (Revue du droit public, t. I, 1894).
- Franck**. — *Referendum et publicistes au Moyen Age* ; Paris, 1865.
- Gambetta**. — *Discours sur le plébiscite* (1870).
- Gautier** (A.). — *Histoire du droit*.
- Gavard**. — *Les formes nouvelles de la démocratie* (Nouvelle Revue du 15 mars 1892).
- Gierke**. — *Johannes Althusius* ; Breslau, 1880.
- Granié** (Pierre). — *Histoire de l'Assemblée constituante de France* ; Paris, 1797.
- Guizot**. — *Histoire des origines du gouvernement représentatif en Europe* ; Paris, 1851.
- Hélie** (F.-A.). — *Les Constitutions de la France*.
- Hilty**. — *Le referendum et l'initiative en Suisse* (Revue de droit international, t. XXIV, 1892).
- Janet** (P). — *Histoire de la science politique dans ses rapports avec la morale* ; 3^e édit., Paris, 1887.
- Jay** (Raoul). — *Mounier aux États du Dauphiné et à l'Assemblée constituante* ; Paris, 1881.

- Laboulaye.** — *L'État et ses limites*; Paris, 1863.
— *Études morales et politiques*; Paris, 1871.
— *Esquisse d'une Constitution républicaine*; Paris, 1872.
- Lamartine.** — *Histoire de la Révolution de 1848*.
- Lanfrey.** — *Histoire de Napoléon 1^{er}*; Paris, 1868.
- Laveleye (de).** — *Le gouvernement dans la démocratie*; Paris, 1891.
- Lichtenberger (A.).** — *Le socialisme utopique*; Paris, 1898.
- Lolme (de).** — *Constitution de l'Angleterre*; Genève, 1790.
- Maine (H. Sumner).** — *Essais sur le gouvernement populaire*; trad. franç., Paris, 1887.
- Martin (Henri).** — *Histoire de France* (t. XVI).
- Masselin (Jehan).** — *Journal des États Généraux de France tenus à Tours en 1484*; traduit du latin par A. Bernier; Paris, 1835.
- Michel (Henry).** — *L'idée de l'État*; 3^e édit., Paris, 1898.
- Michelet.** — *Histoire du XIX^e siècle*.
- Mirabeau.** — *Œuvres* (avec notice sur sa vie et ses ouvrages par M. Mérilhon; Paris, 1834).
- Montesquieu.** — *Esprit des Loix*.
- Naville (E.).** — *La question électorale en Europe et en Amérique*; Genève, 1871.
— *A propos du referendum*. (*Revue Internationale*, mars 1887).
- Oberholtzer (E. P.).** — *The referendum in America*; Philadelphia, 1893.
- Odilon-Barrot.** — *De la centralisation et de ses effets*; Paris, 1870.
- Parieu (de).** — *Principes de la science politique* (ch. IV, *De la démocratie*).
- Pierre (E.).** — *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*.
- Pollock (Francis).** — *Introduction à l'étude de la science politique*; trad. franç., Paris, 1893.

- Proudhon.** — *Idée générale de la Révolution au XIX^e siècle* ; Paris, 1851.
- Quinet** (Edgar). — *La Révolution* ; Paris, 1869.
- Réimpression de l'ancien Moniteur** ; de 1789 à 1799.
- Renouvier et Fauvety.** — *Gouvernement direct* ; Organisation communale et centrale de la République ; Paris, 1851.
- Ritchie.** — *Natural rights*, a criticism of some political and ethical conception ; London, 1895.
- Rittinghausen.** — *La législation directe par le peuple ou la véritable démocratie* ; Paris, 1850.
— *La législation directe et ses adversaires* ; Bruxelles, 1852.
- Rousseau** (J.-J.). — *Du Contrat social*.
— *Lettres écrites de la Montagne*.
— *Considérations sur le gouvernement de Pologne*.
- Saint-Girons.** — *Cours de droit constitutionnel* ; Paris, 1884.
- Saripolos** (N.). — *La démocratie et l'élection proportionnelle* ; Paris, 1899.
- Sieyès.** — *Qu'est-ce que le Tiers-Etat ?*
- Signorel.** — *État de législation comparée sur le referendum législatif* ; Paris, 1896.
- Stevens** (Ellis). — *Les sources de la Constitution des Etats-Unis* ; trad. Vossion ; Paris, 1897.
- Stuart Mill.** — *Le gouvernement représentatif* ; trad. Dupont-White ; 3^e éd., Paris, 1877.
- Taine.** — *Les origines de la France contemporaine*.
- Ténot** (Eug.) — *Paris en décembre 1851*.
- Tocqueville** (de). — *L'Ancien régime et la Révolution*.
- Treumann.** — *Die Monarchomachen* ; Leipzig, 1895.
- Villiaumé.** — *Histoire de la Révolution française* ; Paris, 1864.
- Vuy** (Jules). — *Origine des idées politiques de J.-J. Rousseau* ; Genève, *Bulletin de l'Institut*, 1878-1881.
- Weil.** — *Les théories sur le pouvoir royal en France pendant les guerres de religion* ; Paris, 1892.

Wuarin. — *L'évolution de la démocratie en Suisse* (Revue des Deux-Mondes, 1^{er} août 1891.)

Zévort (Edgar). — *La France sous le régime du suffrage universel.*

INTRODUCTION

La multitude des individus vivant en société sur un territoire déterminé ne devient, en droit, une *Nation* que par l'existence en elle d'une « autorité supérieure aux volontés individuelles » (1), établie dans l'intérêt de tous, dominant et régissant la nation à l'intérieur, la représentant à l'extérieur, et qui porte le nom de *Souveraineté*.

Cette puissance publique, cette autorité suprême, qui commande à tous les membres de la collectivité nationale, réside idéalement dans un titulaire abstrait, dans un être moral et fictif, permanent et perpétuel, l'*État*, personnification juridique de la nation entière, « qui se confond ainsi avec la souveraineté et qui en est l'expression supérieure » (2).

Mais derrière cette abstraction, il faut une réalité; à côté de ce titulaire idéal et immobile de la souveraineté, il faut un titulaire réel et actif, qui « veuille et agisse » au nom de l'État, ait le libre exercice de la souveraineté, la mette en œuvre dans l'intérêt et pour le bien de la nation. Ce

(1) Esmein, *Eléments de Droit constitutionnel*, 1896, p. 2.

(2) Loyseau, *Traité des Seigneuries*, ch. II, n° 6 : « La souveraineté est la forme qui donne l'estre à l'Estat, même l'Estat et la souveraineté prise *in concreto* sont synonymes; et l'Estat est ainsi appelé pour ce que la souveraineté est le comble et période de la puissance, où il faut que l'Estat s'arreste et établisse. »

titulaire est ce qu'en droit constitutionnel on appelle le *souverain*.

Cela posé, deux questions se présentent :

1^o De quelle manière et par quels actes cette mise en œuvre de la souveraineté, dont le but doit être « de garantir et défendre la nation contre les attaques du dehors, de maintenir l'ordre à l'intérieur et d'y rendre à tous la justice » (1), se produit-elle ?

2^o A qui doit appartenir en droit et en fait, dans l'État, l'exercice de cette souveraineté ?

PREMIÈRE QUESTION. — *Les attributs de la souveraineté.*
— Quels sont les pouvoirs que confère la souveraineté à son titulaire effectif ?

C'est, tout d'abord, un pouvoir essentiel et capital, le pouvoir de déclarer le droit, de faire la loi : le *souverain* édicte des règles générales et fixes, — impératives ou prohibitives — établies dans l'intérêt de tous. Ce premier attribut de la souveraineté, le plus important, est le *Pouvoir législatif*.

Ces règles générales une fois établies, il faut en assurer l'exécution, en surveiller l'observation et l'obéissance : c'est là la mission d'un second organe de la souveraineté, le *Pouvoir exécutif*.

Enfin si des volontés rebelles enfreignent l'ordre suprême de la loi, la souveraineté, pour réprimer ces infractions, se manifeste sous un troisième aspect, celui du *Pouvoir judiciaire* (2).

(1) Esmein, *op. cit.*, p. 8.

(2) V. Léon Duguit, *Des fonctions de l'État moderne* : Revue internationale de sociologie ; mars 1894, pages 161 à 197.

Pouvoir législatif, pouvoir exécutif, pouvoir judiciaire, telles sont les trois manifestations de la souveraineté, ses trois éléments, ses trois attributs.

L'évolution sociale en a distribué l'exercice à des organes différents : mais cette séparation artificielle ne doit pas faire illusion ; distincts dans leur exercice, ils poursuivent un but commun, et constituent par suite un seul pouvoir, la *souveraineté*, considérée dans ses éléments essentiels, la confection, l'interprétation et l'exécution des lois.

L'action commune de ces trois pouvoirs est ce qui constitue, en droit constitutionnel, ce qu'au sens propre et général du mot on appelle le *Gouvernement* : nous dirons donc, avec l'un de nos éminents maîtres, que le gouvernement est « l'exercice par le souverain de l'autorité publique » (1).

SECONDE QUESTION. — *A qui, dans l'État, doit appartenir l'exercice de la souveraineté ?* — Question que la définition qui précède nous permet de formuler en ces termes plus concrets et plus précis : *qui doit gouverner ?*

L'histoire, ici, a répondu moins aisément qu'à la première question : nous touchons en effet à l'un des plus graves problèmes qu'aient débattus les controverses de la science politique ; autant l'analyse des éléments de la souveraineté avait été relativement facile et rapide, autant les notions juridiques de l'*État* et du *souverain* furent longues à se dégager et à se préciser ; et comme nous le verrons dans le cours de cette étude, la discussion resta ouverte pendant plusieurs siècles sur la réponse à faire à

(1) Esmein, *op. cit.*, p. 8.

cette question : à qui doit appartenir en droit et en fait l'exercice de la souveraineté ?

Il a fallu un temps très long à la civilisation pour dégager « l'abstraction puissante et féconde de l'État » ; aperçue et mise en lumière par l'antiquité romaine, cette idée s'éclipsa vite et fit place à une conception nouvelle, identifiant et confondant la souveraineté avec celui qui l'exerçait, l'*État* avec le *Souverain*.

En France, cette conception persiste jusqu'au *xviii^e* siècle. Ce n'est pas qu'elle n'ait été dans l'intervalle, discutée, battue en brèche et convaincue de fausseté ; des théoriciens vigoureux, dont nous aurons à rappeler l'effort, se sont ardemment élevés contre elle ; mais la double influence des événements et d'anciennes et persistantes doctrines a protégé contre leurs assauts le pouvoir absorbant du monarque, qui demeure, *en théorie comme en fait*, le titulaire *exclusif* et *actif* de la souveraineté (1).

M. Taine, analysant la notion de l'État telle qu'elle se présentait à l'esprit des hommes du *xvii^e* siècle, y distingue trois éléments : l'élément romain, la souveraineté dévolue au prince ; l'élément chrétien, le prince est le représentant de Dieu sur la terre ; l'élément féodal, le prince est le suzerain universel, le vrai propriétaire des biens de ses vassaux, dont ceux-ci ne possèdent que le « domaine utile » (2).

L'État, donc, se confond avec le monarque, s'incarne dans sa personne. « L'État, c'est moi ! » dit Louis XIV. L'autorité du prince, si elle n'est pas arbitraire, est en

(1) Henry Michel, *l'Idée de l'Etat* ; Paris, 1898, 3^e édition, p. 4.

(2) Taine, *Origines de la France contemporaine*, le « Régime moderne », t. I, p. 160 et suivantes.

tous cas sans autres limites que celles qui lui sont tracées par son propre intérêt, ou par ses obligations particulières envers Dieu (1). Contre cette souveraineté absolue, dont la possession permet au monarque de légitimer toutes les manifestations de sa volonté avec le prétexte de la raison d'État, les particuliers ne sauraient invoquer le respect et la reconnaissance d'aucun droit. « La notion d'un droit antérieur, supérieur et étranger aux arrangements politiques est totalement absente de la théorie orthodoxe de l'État. Fait-elle son apparition dans Grotius, Jurieu ? Cette notion est repoussée, flétrie comme odieuse, impie (2). »

Toute revendication de droits politiques s'incline devant un mot d'ordre d'abnégation, devant un commandement impérieux prescrivant au particulier de faire son intérêt silencieux et sa volonté docile devant ce que le souverain considère comme l'intérêt public. L'État seul, incarné dans le monarque, a des droits, tous les droits. L'individu politique, le citoyen, n'existe pas.

Titulaire en droit de la souveraineté, le monarque en *retient*, même en fait, l'*exercice*; et c'est pourquoi on a pu dire avec raison que le gouvernement direct est le génie même de la monarchie pure (3). « Le monarque y exerce toujours lui-même le pouvoir législatif, en consultant simplement des conseillers qu'il choisit (4). Il exerce,

(1) H. Michel, *op. cit.*, p. 4.

(2) *Ibid*, p. 7. — Bossuet, *Cinquième avertissement aux protestants* (Oeuvres, édit. de Besançon, t. XI, p. 133).

(3) Esmein, *op. cit.*, p. 14.

(4) En 1719, un avocat général au parlement de Paris déclare : « Nous ne reconnaissons en France d'autre souverain que le Roi ; c'est son autorité qui fait les lois : *si veut le Roi, si veut la loi* ». Dans la séance royale du 17 novembre 1787, le chancelier Lamoignon

il est vrai, le pouvoir exécutif par l'organe de ministres, mais ceux-ci ne décident rien que sous sa volonté; il peut à son plaisir les révoquer ou annuler leurs actes. Enfin s'il institue des juges pour administrer la justice, il se réserve toujours le droit de se substituer à eux pour juger en personne, et il peut toujours casser leurs arrêts. »

Mais un jour vient où la réaction inévitable, depuis longtemps préparée par les événements et par la doctrine, se produit contre cette conception de la souveraineté absorbée dans la personne du monarque; et la revendication des droits politiques se fait d'autant plus audacieuse qu'elle a été plus longtemps comprimée. Hardiment reprises et affirmées par la philosophie sociale du XVIII^e siècle, les conceptions de la *souveraineté nationale* et de la *liberté politique* vont pénétrer dans le droit public et ruiner à tout jamais la notion monarchique de l'État.

La souveraineté va émigrer du trône pour aller résider dans le corps de la nation, et celle-ci va émettre la légitime prétention de participer à l'exercice d'une puissance publique qui n'est instituée que dans son intérêt; enfin, on voit se dégager la conception de l'individu politique, du *citoyen*, membre de la nation souveraine, élément constitutif de l'État, investi du droit personnel et *égal* pour tous d'intervenir effectivement dans le *gouvernement*.

Mais alors une question importante se pose : titulaire de la souveraineté dont elle a dépouillé le monarque, investie à sa place du droit d'exercer cette souveraineté,

déclare solennellement : qu'au roi seul appartient la puissance souveraine dans le royaume, et que le pouvoir législatif réside dans sa personne, sans limite et sans partage.

la nation va-t-elle retenir cet exercice ou va-t-elle le déléguer ?

L'exercice par le souverain de la puissance publique, ce que nous avons appelé le *gouvernement*, peut prendre en effet deux formes très distinctes ; ou bien le *souverain* exerce lui-même immédiatement, sans intermédiaire, la puissance publique ; ou bien au contraire, il délègue cet exercice à des représentants dont les décisions sont aussi valables que si elles émanaient de lui. Dans le premier cas, on est en présence du *gouvernement direct* ; dans le second, on est en face du *gouvernement représentatif*.

La monarchie, nous l'avons vu, avait pratiqué le gouvernement direct. Mais parmi les philosophes qui l'avaient dépossédée de sa souveraineté pour la transférer à la nation, il s'en trouvait assurément fort peu qui songeassent que le gouvernement direct du peuple dût être la conséquence logique de cette translation. Leurs sympathies inclinaient à peu près unanimement vers le système représentatif : ayant investi la nation de la puissance suprême, mais la jugeant incapable, surtout dans un pays aussi peuplé et aussi étendu que la France, de mettre en œuvre elle-même, et directement, cette puissance, ils estimaient qu'elle devait déléguer ses pouvoirs à des assemblées ou des personnes chargées de statuer en son nom. Ils invoquaient, en faveur de ce système, le double argument de la raison et de l'expérience, les inconvénients de la démocratie « à l'antique » et les avantages des institutions anglaises. Mais c'est également à l'expérience et à la raison que Jean-Jacques Rousseau prétendit, à son tour, s'adresser pour justifier contre leurs critiques le système du gouvernement direct.

Nous examinerons dans un chapitre spécial la théorie

que Rousseau développa sur ce point dans le *Contrat social*, et qui était destinée à exercer sur la Révolution française une influence si considérable. Et nous constaterons que bien qu'obéissant surtout à la séduction de principes abstraits et *a priori*, le philosophe de Genève avait puisé l'idée première de sa conception du *gouvernement direct* dans les faits, dans l'exemple des républiques antiques et dans le spectacle des institutions politiques de la Suisse.

D'ores et déjà, il nous est possible, en examinant le fonctionnement des trois pouvoirs que nous avons dégagés comme éléments de la souveraineté, de rechercher quelles pouvaient être au temps de Rousseau, et quelles peuvent être, aujourd'hui encore, les applications du gouvernement direct.

Pouvoir législatif. — C'est surtout dans cette manifestation de la souveraineté que peut le plus aisément se concevoir le système du gouvernement direct. La participation directe du peuple à la confection des lois peut se produire de deux manières. On peut admettre d'abord, comme l'a fait Rittinghausen, que le peuple, réuni dans ses collèges, rédige, propose et vote lui-même ses lois ; c'est le système du gouvernement direct pur, celui qui s'inspire le plus docilement de l'exemple des républiques antiques. En examinant plus loin le projet de Rittinghausen, nous démontrerons la radicale impossibilité matérielle et morale d'arriver à aucun résultat sérieux avec un semblable système législatif, que les petites démocraties de l'antiquité n'ont elles-mêmes pu mettre complètement en pratique. Rousseau tout le premier, quelque désir qu'il eût de laisser aux mains du peuple l'exercice intégral du

pouvoir législatif, avait, comme nous le verrons, reconnu cette impossibilité.

Au contraire, il est un second mode de participation du peuple au pouvoir législatif qui, préconisé par l'auteur du *Contrat social*, a été en France l'objet d'applications nombreuses et fonctionne à l'heure actuelle en Suisse et aux États-Unis ; c'est le système du *referendum* ou de la ratification.

Dans ce système, le peuple, ne pouvant préparer et rédiger lui-même les lois, en délègue le soin à des représentants ; mais l'œuvre de ces derniers doit être soumise à la sanction du peuple, qui garde toujours le droit de rejeter ou d'adopter les lois qu'ils ont votées ; la loi ne devient définitive qu'après la ratification populaire.

Ce mode d'intervention directe du peuple dans la législation fut consacré en droit et en fait dans notre pays, pendant la période révolutionnaire ; la Convention le mit, la première, en pratique, en ne l'appliquant toutefois qu'aux lois constitutionnelles. Il se conserve sous le premier et le second Empire, mais en revêtant une forme nouvelle, celle du *plébiscite*, qui modifie considérablement la signification et le caractère de la consultation populaire. Le second Empire imagine, en outre, sous le nom d'*appel au peuple*, une troisième forme de referendum qui, comme nous le verrons, se différencie notablement des ratifications de l'époque révolutionnaire.

Dans le système du *referendum*, le peuple a le dernier mot en matière législative : ses représentants proposent, il ratifie. C'est en quelque sorte une forme *négative* de l'exercice de la souveraineté. La forme *positive* serait la rédaction et la confection des lois par le peuple lui-même. Elle est impossible ; mais on s'est demandé si, de même

qu'il avait le dernier mot sur la loi, le peuple ne pouvait pas y avoir le premier mot : de là est né le *droit d'initiative*, qui donne au peuple la faculté, non pas de rédiger lui-même la loi, mais de demander soit la confection de lois nouvelles, soit la modification des lois existantes. Cette forme de l'exercice direct de la souveraineté existe en Suisse : mais c'est à la France que l'idée en a été empruntée, et bien qu'elle n'ait pas été mise en pratique dans notre pays, nous aurons le devoir d'examiner comment certains esprits, et notamment Concordet, en concevaient et en proposèrent l'application.

Pouvoir exécutif. — Le gouvernement direct du peuple ne peut s'appliquer, surtout dans un grand État, qu'aux manifestations immédiates de la souveraineté. La multitude est capable de prendre des décisions ; mais il lui est impossible de les faire exécuter elle-même (1) ; « il lui faut tout au moins déléguer ce soin chaque fois à des commissaires, et par la force des choses, lorsque l'autorité publique est appelée à intervenir fréquemment, les commissaires d'occasion se transforment en magistrats permanents ; le gouvernement représentatif s'introduit nécessairement pour l'exercice du pouvoir exécutif ».

Rousseau, dont l'influence provoqua toutes les applications de gouvernement direct que nous relèverons dans l'histoire des Assemblées révolutionnaires, avait déconseillé l'intervention directe du peuple dans le pouvoir exécutif.

Le peuple souverain n'y intervint en France que pour nommer lui-même le chef du pouvoir exécutif, premier

(1) Esmein, *op. cit.*, p. 14.

magistrat de la nation, ou pour s'approprier, au détriment de ce chef, en vertu du principe solennellement proclamé que tous les pouvoirs émanent de la nation, le soin de désigner par l'élection un certain nombre de magistrats publics, dont la nomination constituait jusque-là une prérogative de l'Exécutif, et lui a été restituée depuis.

Pouvoir judiciaire. — L'impossibilité dans une grande nation du gouvernement direct dans l'œuvre judiciaire est évidente; l'abondance des procès jointe à la complication de la législation s'opposent à tout autre système que le système représentatif. Même dans le cercle restreint de la cité antique, la justice populaire n'intervenait que rarement. On a cru parfois que le jury, institué par la Révolution, fournissait une application du gouvernement direct en matière judiciaire; nous pensons avec M. Esmein, que pour que le gouvernement direct existât réellement, « il faudrait que le litige fût soumis au corps entier des citoyens; alors même qu'on admettrait pratiquement que la nation, en instituant le jury, a délégué ses pouvoirs à quelques citoyens désignés par le sort, on rentrerait en plein dans le gouvernement représentatif (1). »

En résumé, c'est principalement et presque exclusivement en ce qui touche l'exercice du pouvoir législatif que la question du gouvernement direct s'est posée dans l'histoire du droit constitutionnel et qu'elle se pose encore aujourd'hui vis-à-vis du gouvernement représentatif, dans la plupart des pays qui ont admis le principe de la souveraineté nationale.

(1) Esmein, *op. cit.*, p. 346.

Le Gouvernement direct et le système représentatif.

Le moment est maintenant venu pour nous d'exposer ce que, par opposition au système du gouvernement direct tel que nous l'avons examiné, on appelle le système représentatif.

Il est nécessaire de préciser bien nettement la conception de la *représentation* en ce qu'elle a d'antithétique avec le système précédent.

Il existe, en effet, sur la représentation, deux conceptions bien différentes, dans leur principe comme dans leurs conséquences ; tandis que l'une a son point de départ dans une simple question de fait, l'autre, du contraire, a la prétention de procéder d'une doctrine juridique ; la première, observatrice jalousement fidèle du dogme de la souveraineté nationale, n'accepte la représentation que comme un expédient imposé par des circonstances matérielles ; la seconde, refusant avec hauteur d'entrer dans la science politique par la porte basse de la nécessité de fait, proclame la représentation « un procédé naturel et légitime pour extraire du sein de la société la raison publique qui seule a le droit de la gouverner » (1). Et, niant que la loi soit simplement l'expression de la volonté nationale, elle érige la représentation en un véritable système reposant sur l'idée que la nation souveraine est et se reconnaît incapable de formuler sa volonté en lois ; elle place, pour tout dire d'un mot, la souveraineté de la justice au dessus de celle des individus.

(1) Guizot, *Histoire des origines du Gouvernement représentatif en Europe*, 1851, p. 150.

La première conception, directement inspirée des idées de Rousseau sur la souveraineté nationale et la notion individualiste du citoyen, et actuellement professée en Suisse, affirme le droit pour tous les citoyens d'intervenir immédiatement et efficacement dans l'établissement des institutions qui les gouvernent. Mais constatant l'impossibilité matérielle où l'on est, surtout dans les grands États, d'assembler tous les citoyens et de les faire voter sur les lois, elle se résigne à l'expédient des représentants.

Mais les conditions mêmes dans lesquelles ceux-ci sont institués délimitent l'étendue de leurs attributions et de leur pouvoir; ils ne peuvent et ne doivent être que de simples délégués, des mandataires, et comme les « porte-voix » de ceux qui les auront désignés. Leur institution n'abolit pas le pouvoir et le droit individuels de légiférer, qui appartiennent essentiellement aux électeurs qui les choisissent; ceux-ci continuent à être investis de la puissance législative et ils l'exercent par l'intermédiaire de fondés de pouvoirs nantis d'instructions précises auxquelles ils doivent obéir. La nécessité matérielle du gouvernement représentatif ne modifie pas la nature du droit politique individuel des citoyens; ils continuent à voter les lois, mais médiatement (1).

(1) « Dans une élection représentative, l'électeur remet à un mandataire choisi par lui l'exercice d'un droit dont il ne conserve pas l'usage direct. » E. Naville, *La Question électorale en Europe et en Amérique*. Genève, 1871, p. 199.

Dans l'avant-propos du même ouvrage, p. xii, l'affirmation est plus précise encore : « Chacun est entendu dans les délibérations par la voix de son mandataire; chacun donne immédiatement un suffrage pour les décisions législatives par le vote de son fondé de pouvoir. »

Même idée chez Stuart Mill : « Puisque dans une communauté qui

Il est aisé de voir que ce n'est pas là autre chose que le gouvernement direct lui-même : ce système, auquel on a donné le nom de gouvernement *semi-représentatif* (1) et qui, derrière le représentant, laisse intacts tous les droits du citoyen-législateur, est la forme moderne du gouvernement direct, que nous savons inapplicable dans la pureté de sa forme antique. Il entraîne comme conséquence logique le mandat impératif ; le *refe-*

dépasse les bornes d'une petite ville chacun ne peut participer personnellement qu'à une très petite portion des affaires publiques, le type idéal d'un gouvernement parfait ne peut être que le type représentatif. » Le *Gouvernement représentatif*, traduct. Dupont-White, p. 91. Le traducteur lui-même dans sa préface (p. xxviii) renchérit sur l'idée en ces termes : « Bien lui en prend (au gouvernement représentatif) d'être aussi solidement assis dans les faits et de pouvoir montrer ce qu'il sait faire d'une nation. Car au point de vue théorique, envisagé *a priori*, il ne fait pas grande figure : c'est une des notions qui ont le plus besoin d'être expliquées et qui comportent le plus de cas réservés à des temps meilleurs, ou même exceptés absolument. On ne voit pas qu'il réponde tout d'abord à quelque grand idéal ou de liberté, ou de vertu, ou d'universalité.... La plus haute manière d'être libre, ce n'est pas d'être représenté ; c'est d'être souverain en personne sur la place publique, c'est d'exécuter directement à ciel ouvert (quand le ciel le permet comme en Grèce) ces grands exercices politiques qui consistent à légiférer, à juger, à élire les magistrats, à décréter la paix ou la guerre.

V, aussi les *Essais de politique* d'Herbert Spencer où l'auteur présente la confection directe des lois par les intéressés, les citoyens, comme une garantie d'équité. Mais « si les intéressés sont trop nombreux et trop dispersés, s'il y a *impossibilité physique* de légiférer directement, alors on doit recourir à la représentation de plusieurs par l'un d'entre eux, par leur représentant...

(1) Esmein, *Deux formes de gouvernement*, dans la « Revue de droit public », t. I (1894), p. 13 et suiv.

rendum et l'initiative populaire, tels qu'ils fonctionnent en Suisse, en sont les applications pratiques.

Mais, en face de cette conception, qui fait du corps des représentants, du parlement, une réduction géométrique, fidèle jusqu'à la servilité, du corps des citoyens, la véritable représentation se dresse de toute la hauteur d'une conception philosophique, s'étayant sur une base juridique, apportant des principes distincts et se prévalant en dernière analyse d'avantages qui lui sont propres. A la conception de la loi « simple expression de la volonté nationale » elle substitue celle de la loi « règle de justice et d'intérêt public » (1).

(1) « La loi doit nécessairement procéder de la nation en ce sens que la nation souveraine peut seule faire les lois ou conférer le pouvoir de les faire ; mais il n'est pas vrai que la loi soit nécessairement et simplement l'expression directe et immédiate de la volonté générale, formulée d'une façon précise par la majorité des citoyens. Elle est avant tout une règle de justice et d'intérêt public. Si elle a nécessairement à sa base l'autorité du souverain, personne n'oserait dire que le souverain pourrait de parti-pris édicter des lois injustes ou nuisibles ; et le système de gouvernement qui tout en faisant de la nation la source de toute autorité pourra le mieux assurer que de semblables lois ne seront pas non plus votées de bonne foi, mais par erreur, ce système sera le meilleur et le plus légitime. Le Gouvernement représentatif fournit-il plus de chances que le Gouvernement direct pour obtenir une législation juste, utile, rationnelle ? Là est toute la question, et cette question ne saurait être douteuse. » Esmein, *op. cit.*, p. 237. — Th. Curti signale une contradiction très nette de cette idée dans les débats qui eurent lieu en 1834 dans le canton de Saint-Gall pour l'introduction du *veto* populaire. L'un des orateurs, Diog, disait : « Le principe, le fondement semble manquer sous nos pieds. On voudra poser comme principe fondamental le bien du peuple. Mais il ne s'agit pas du *mieux*, mais du *droit*, de ce qui appartient au peuple... Je répète que je ne cherche

Elle ne conteste sans doute pas que l'origine de tous les pouvoirs soit dans le peuple ; mais, frappé d'une infirmité éternelle, celui-ci est considéré comme incapable d'exercer lui-même et directement ces pouvoirs ; il ne peut discerner et formuler en lois les règles de justice qui doivent régir la nation ; il *délègue* alors son pouvoir à des représentants (1), transmettant à ceux-ci par l'élection un droit qui réside en lui, mais dont son incapacité lui interdit l'exercice. La représentation n'est plus ici une « machine arithmétique destinée à recueillir et à dénombrer les volontés individuelles » (2) ; elle est une sélection opérée par le corps des citoyens parmi les meilleurs, auxquels la tâche sera confiée de travailler librement et en toute indépendance à l'intérêt général et au bien de la nation.

De là découlent d'importantes conséquences, tant en ce qui touche les pouvoirs du représentant qu'en ce qui concerne ceux des citoyens qui l'ont désigné.

Le représentant. — Dans la conception du gouvernement semi-représentatif ou gouvernement direct moderne, le corps des représentants n'est composé que « de simples

pas le mieux, mais le droit (*Das Rechtliche*). En définitive, on pourrait soutenir que le mieux est une monarchie constitutionnelle. Je vous mets en défiance contre le principe du mieux : le droit seul est la vraie règle ». Th. Curti, *Geschichte der Schweizerischen Volksgezettsgebung*, 2^e édit. p. 132.

(1) George Cornewal Lewis, *An essay on the government of dependencies*, London, 1841, p. 49 : « The electoral or constituent body cannot itself exercise the powers which it enables its representant or deputy to exercise ».

(2) Guizot, *op. cit.*, p. 150.

délégués chargés de répéter fidèlement la volonté et pour ainsi dire la parole du corps électoral ; il doit être, en plus petit, le reflet et la reproduction exacte de celui-ci » (1).

Dans le gouvernement représentatif, au contraire, le représentant est en quelque sorte autonome : « Le corps législatif n'a point pour mission légale d'apporter les cahiers des électeurs et d'être leur porte-parole (2). »

Chargé de *vouloir* pour la nation qui est incapable de vouloir par elle-même, la tâche lui est dévolue de rechercher et d'établir les principes qui assureront le bonheur de l'État ; la fonction du représentant, de celle de simple mandataire s'élève à celle d'éducateur de la nation. Et puisque la *fin* pour laquelle il est institué est une fin générale et non particulière, il s'ensuit qu'au lieu d'être le représentant du groupe restreint qui l'a élu, il est le représentant de la nation entière, et qu'étant le représentant de la nation entière, il ne saurait obéir aux injonctions particulières de mandants déterminés (3).

(1) Esmein, *op. cit.*, p. 36.

(2) *Ibid.*, p. 36.

(3) Esmein, *Droit constit.*, p. 52. « Les députés quoique élus par circonscriptions représentent chacun le peuple entier et peuvent délibérer et statuer sur toutes les affaires d'intérêt général ou d'intérêt local qui rentrent dans les attributions de l'Assemblée dont ils font partie... » Comp. avec ce passage celui où l'auteur nie que le droit de représentation soit personnel aux individus : « Nous avons repoussé cette conception et montré que le droit de désigner les représentants du peuple appartenait au corps électoral pris dans son ensemble ; que la décomposition de ce corps en collèges électoraux particuliers résultait simplement d'une nécessité pratique, mais qu'elle ne conférait aucun droit propre à ceux-ci, qui statuent toujours au nom du corps tout entier » ; *op. cit.*, p. 665, 482 et 494. — V. Blackstone, *Comment.*, B. I, ch. II, p. 459 : « Chaque membre bien que

Pour avoir des lois sages, sérieusement préparées et scientifiquement rédigées — chose qu'elle serait incapable de faire elle-même — la nation a délégué à des représentants le droit de légiférer pour elle et en son nom. Elle leur a donné plein pouvoir de décider librement, arbitrairement, « au nom du peuple qui est censé vouloir par leur volonté et parler par leur bouche » (1) ; donc, pas de mandats impératifs, pas d'instructions précises et obligatoires, limitant et enchaînant ce libre pouvoir de décision ; la représentation et le mandat impératif s'excluent (2), et le peuple qui a nommé ses représentants ne peut ni se substituer à eux par la voie de l'initiative ou du *referendum*, ni les révoquer.

Le seul correctif apporté à cette absorption de la volonté nationale par les représentants, la seule garantie donnée au peuple contre ce pouvoir arbitraire, c'est la courte durée des pouvoirs de la représentation ; les représentants doivent être élus à temps ; les élections fréquemment renouvelées, ramenant à des intervalles réguliers le représentant dont les pouvoirs sont expirés devant ceux qui les lui ont confiés, permettront à ceux-ci de lui demander compte de l'usage qu'il en a fait. C'est le seul contrôle que le peuple ait le droit d'exercer sur ses représentants.

choisi par un district particulier sert pour tout le royaume. Car la fin pour laquelle il y est envoyé est non pas particulière mais générale ; ce n'est pas dans l'intérêt seul de ses constituants mais dans celui de la communauté... »

(1) Esmein, *op. cit.*, p. 227.

(2) « Les représentants nommés dans les départements ne seront pas représentants d'un département particulier, mais de la nation entière, et il ne pourra leur être donné aucun mandat. (*Constitution de 1791*, titre III, ch. I, sect. III, art. 7).

Le citoyen. — De ce que nous venons de dire touchant le représentant, il est aisé de déduire les conséquences de la théorie représentative en ce qui concerne le *citoyen*, membre du souverain.

Le pouvoir de se gouverner directement qui appartenait au citoyen dans le système de la démocratie pure et dont le système semi-représentatif lui laissait un si notable usage disparaît ici complètement. Le citoyen n'est plus qu'un électeur ; dépouillé de son pouvoir législatif, il cesse d'émettre son propre avis sur la volonté générale, sur la loi ; de législateur, il devient « électeur du législateur » ; il n'exerce la souveraineté que par l'élection d'un représentant qui sera chargé de donner sur la loi, non son avis à lui, électeur, mais son propre avis à lui, représentant. La formule du système est : « A chacun selon ses facultés : au peuple l'élection, aux députés la législation. » L'élection ne constitue pas un mandat, mais un *choix*, le choix de ceux qui *voudront* pour les électeurs et pour l'État.

Tel est, brièvement analysé, le système représentatif ; l'antiquité ne l'avait pas connu ; mais toutes les nations modernes, à l'exception de la Russie, de la Turquie et du Monténégro, l'ont consacré ; c'est sous cette forme représentative que s'est tout d'abord attestée et que s'exerce encore aujourd'hui en France, la souveraineté nationale.

Mais dans l'histoire politique de notre pays, le gouvernement direct, nous l'avons dit, a eu, lui aussi, son jour, et c'est à l'examen de ses applications que cette monographie est consacrée. Ces applications ont été la résultante et l'aboutissant d'un courant d'idées qui s'est poursuivi presque sans interruption, à travers vingt siècles, dans la pensée humaine ; nous allons d'un trait sommaire en souligner les étapes.

SECTION PREMIÈRE

LA DOCTRINE

CHAPITRE PREMIER

LES THÉORICIENS DE LA SOUVERAINETÉ NATIONALE ET DU GOUVERNEMENT DIRECT

D'Aristote à Rousseau.

Le premier qui, dans l'histoire, pose et discute d'une manière scientifique la question de la souveraineté est celui que les docteurs du Moyen Age appelaient *le Philosophe* et que nous considérons comme le père de la science politique, Aristote.

Dans le troisième livre de la *Politique*, Aristote a examiné tous les aspects du problème de la souveraineté et ses principales solutions *théoriques* : souveraineté d'un seul, souveraineté d'une élite d'hommes distingués, souveraineté des riches, et même souveraineté des pauvres (1). Pour sa part, il incline à la solution la plus large, la souve-

(1) *Politique*, liv. III, ch. v., 20.

raineté du plus grand nombre, la souveraineté du peuple : « La majorité dont chaque membre pris à part n'est pas un homme remarquable, dit-il, est cependant au dessus des hommes supérieurs sinon individuellement, du moins en masse, comme un repas à frais communs est plus splendide que le repas dont un seul fournit la dépense. La multitude peut être ramenée à un seul être si on la considère dans son unité ; cet être, résultante d'intelligences innombrables, est *plus capable* que le plus capable des individus pris isolément ; et la multitude est toujours *meilleure* en général que ne le sont les individus, semblable à l'eau qui est d'autant plus incorruptible qu'elle est en plus grande masse. » D'ailleurs, ajoute Aristote, il est dangereux pour l'État qu'il y ait des citoyens exclus de toute participation au pouvoir ; ils risquent fort de devenir des ennemis de l'État ou des indifférents ; pour sa sécurité, l'État doit laisser à tous le droit de délibérer sur les affaires publiques et le droit de juger (1).

Telle est *en droit* l'opinion d'Aristote sur la souveraineté. *En fait*, il constate que l'exercice de la souveraineté appartient tantôt à un seul, tantôt à quelques-uns, tantôt à tous ; d'où trois formes de *gouvernement* qu'après Hérodote et Platon, Aristote à son tour distingue et analyse : la monarchie, l'aristocratie et la démocratie. Il donne, en ce qui le concerne, la préférence à un système mixte, à un gouvernement de transaction, la *police*, mélange d'aristocratie et de démocratie excluant le pouvoir absolu, partageant le pouvoir entre l'élite et la masse dans une combinaison harmonieuse des idées de mérite, de fortune et de liberté. Mais c'est à l'analyse qu'il apporte du gouver-

(1) *Ibid.*, l. III, ch. vi, § 6.

nement démocratique que nous devons nous arrêter en ce moment, car Aristote y dégage plusieurs principes essentiels qui serviront de base aux théories politiques du XVIII^e siècle, et auxquels le droit public de la Révolution française donnera une consécration solennelle et définitive.

Dans la démocratie, dit Aristote, le peuple est souverain (1). Deux principes fondamentaux sont à la base de l'état démocratique : le principe de *liberté* et le principe d'*égalité*.

La conception de la liberté dans la *Politique* d'Aristote, qui est avant tout une œuvre d'observation, est celle du temps et du milieu dans lesquels vit son auteur. Comme tous les Grecs, Aristote n'a en vue que la liberté *politique*, c'est-à-dire le droit de se *gouverner*. Les anciens se souciaient moins de la liberté individuelle que du pouvoir politique ; ainsi que l'a lumineusement exposé Benjamin-Constant, la liberté, pour eux, consistait « à exercer collectivement, *mais directement*, plusieurs parties de la souveraineté tout entière, à délibérer, sur la place publique, de la guerre et de la paix, à conclure avec les étrangers des traités d'alliance, à voter les lois, à prononcer les jugements, à examiner les comptes, les actes, la gestion des magistrats, à les faire comparaître devant tout le peuple, à les mettre en accusation, à les condamner ou à les absoudre. Mais, en même temps que c'était là ce que les anciens nommaient liberté, ils admettaient comme compatible avec cette liberté collective l'assujettissement

(1) *Polit.*, liv. III, ch. iv, § 1.—V. sur les théories d'Aristote l'ouvrage remarquablement documenté de M. N. Saripolos, *La démocratie et l'élection proportionnelle*, Paris, Arthur Rousseau, 1894.

complet de l'individu à l'autorité de l'ensemble » (1). Et l'auteur que nous citons constate que, précisément parce qu'ils exerçaient réellement la souveraineté sur la place publique, les anciens y tenaient davantage : « L'exercice de leur volonté était un plaisir vif et répété (2). »

Le second principe de la démocratie, dit Aristote, est l'égalité, l'égalité parfaite de tous les citoyens n'ayant entre eux d'autre différence que celle du nombre; « dans la démocratie, le droit politique est l'égalité d'après le nombre; l'égalité politique appartient à tous les citoyens et ils doivent tous avoir les mêmes droits » (3).

La liberté et l'égalité se combinent par l'alternative, chez tout citoyen, du commandement et de l'obéissance; le citoyen n'est pas seulement sujet, il est aussi souverain comme participant effectivement au gouvernement : le gouvernement alternatif de tous sur chacun et de chacun sur tous est le principe essentiel de la démocratie (4). Enfin, un autre principe de cette forme de gouvernement, qui découle naturellement du principe d'égalité, est que, lorsqu'il faut prendre une décision, c'est l'avis de la *majorité* qui doit prévaloir : la loi de la majorité, dit Aristote, caractérise la démocratie (5).

Souveraineté du peuple, liberté politique, égalité des citoyens, loi de majorité, conception du citoyen membre

(1) Benjamin-Constant, *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes*; (Œuvres, t. II, p. 544 et suiv.). V. aussi Laboulaye, *La liberté antique et la liberté moderne* (1863).

(2) Benjamin-Constant, *op. cit.*, p. 547.

(3) *Polit.*, liv. VI, ch. I, § 6.

(4) *Ibid.*, liv. III, ch. II, § 6. — V. Saripolos, *op. cit.*, p. 2 et suiv.

(5) *Polit.*, liv. VI, ch. I, § 6.

du peuple souverain (1), telles sont les idées que nous voyons dégagées par le philosophe de Stagyre.

Insistons sur la conception du *citoyen* chez Aristote. Dans tout État, dit-il, quel que soit le nombre de ceux qui gouvernent, ceux-là seuls sont citoyens qui donnent leur avis sur les affaires publiques et surveillent l'application des lois, c'est-à-dire les jugements. L'État, ou la cité, ne se compose que des citoyens, car les deux pouvoirs essentiels de l'État sont la délibération des affaires communes et la justice. Le trait essentiel et distinctif du citoyen c'est la participation aux fonctions publiques ; il y a deux sortes de fonctions, les unes spéciales, limitées, temporaires, qui n'appartiennent pas nécessairement à tous, les autres générales et indéfinies, celles de juges, de membre des assemblées publiques ; ces deux fonctions sont le titre véritable des citoyens. Or, il n'y a que dans la démocratie que tous les citoyens sont appelés à ces deux fonctions : le vrai citoyen est donc surtout le citoyen de la démocratie (2).

Mais qui est *citoyen* ? Tous les habitants de la cité jouissent-ils du droit égal de participer effectivement à la gestion de la chose publique ? Et l'égalité des citoyens telle que la conçoit Aristote, telle qu'elle existe dans les républiques dont le spectacle lui inspire ses conceptions poli-

(1) « Les citoyens sont souverains non pas pris individuellement mais *dans leur ensemble* » ; *Polit.*, l. IV, ch. iv, § 5. Comp. avec liv. III, ch. vi, 12 : « Ce n'est pas l'individu, juge, sénateur, membre de l'assemblée du peuple, qui est souverain ; c'est le tribunal, c'est le Sénat, c'est le peuple, dont cet individu n'est qu'une fraction minime. »

(2) *Polit.*, liv. III, ch. i, V.

tiques, est-elle la même que celle que plus de vingt siècles après lui, et sous l'influence de philosophes imbus de ses idées, la Révolution française proclamera ?

Il s'en faut de beaucoup. La cité antique, la cité politique d'Aristote a pour base nécessaire, indispensable, une institution qu'à juste titre la Révolution répudiera formellement : l'esclavage. L'esclavage est, au temps d'Aristote, la pierre angulaire de la société et nul ne songe même à se demander si cette dernière pourrait s'en passer. Toute la construction politique du philosophe grec repose sur ce « postulat inacceptable » (1); elle en constitue si bien l'indispensable fondement qu'Aristote a pris soin d'en placer la démonstration et la justification au début même de son ouvrage ; elle est le théorème principal de son système politique, dont la formule peut ainsi s'exprimer : une société libre nourrie par une société esclave (2). Le principe conservateur des États démocratiques est la *vertu*, c'est-à-dire le dévouement à l'État ; mais pour que la cité puisse cultiver la vertu et le citoyen la conserver, il faut que tous deux vivent, qu'il existe des instruments vivants chargés de pourvoir à leur subsistance. Il y a donc deux classes dans la société : les hommes libres, ou citoyens, « qui ont le loisir nécessaire aux nobles occupations de la vertu et ne courbent pas leur droite stature à de grossiers labeurs (3) », et les esclaves, qui dépendent en tout et partout des hommes libres, aux besoins desquels ils pourvoient. Et ce n'est pas seulement la classe servile proprement dite qu'Aristote exclut de la gestion des affaires

(1) Janet, *Histoire de la science politique dans ses rapports avec la morale*, 3^e édit., Paris, 1887, t. I, p. 227.

(2) Janet, *op. cit.*, t. I, p. 228.

(3) *Ibid.*, t. I, p. 193 et suiv.

publiques ; cet ostracisme frappe même l'homme libre *en fait*, mais qui travaille pour vivre ; tout individu, artisan, manœuvre, mercenaire, qui loue ses bras soit à autrui, soit à l'État, est véritablement et en droit un esclave ; il ne peut pas et ne doit pas être *citoyen* (1). Ce n'est que dans quelques « démocraties corrompues » qu'on peut le voir investi de cette qualité ; dans la cité d'Aristote, le travail n'est sans doute pas interdit à l'homme libre, mais il ne doit être pour lui qu'un délassement ; considéré comme une nécessité, comme un moyen de subsistance, le travail est servile et exclu de la cité ; celle-ci n'est composée que des hommes libres.

En somme, la cité d'Aristote, démocratie pure si l'on ne considère que les citoyens, est en réalité, si l'on considère les classes serviles, une oligarchie tyrannique. C'est là une vérité historique que perdront parfois de vue ceux qui, plusieurs siècles après Aristote, épris de la liberté à l'antique, voudront transporter et réaliser dans l'État moderne ses conceptions démocratiques.

Hobbes a pu dire avec raison que c'est par la *Politique* d'Aristote que l'idée démocratique de la souveraineté du peuple s'est répandue dans l'Occident. Nous allons, à toutes les époques, la voir réapparaître dans la doctrine.

Les jurisconsultes de l'empire romain eux-mêmes, qui révolutionnent l'ordre politique de l'antiquité en consa-

(1) *Polit.*, liv. III, v. « Une bonne constitution n'admettra jamais l'artisan parmi les citoyens. La qualité de citoyen appartient non pas à tous les hommes libres, mais à tous ceux qui n'ont pas à travailler nécessairement pour vivre. Travailler pour la personne d'un individu c'est être esclave ; travailler pour le public, c'est être ouvrier ou mercenaire. »

crant juridiquement le triomphe du pouvoir monarchique absolu (1), reconnaissent que ce dernier ne repose que sur la cession du peuple : celui-ci, possesseur originaire de la souveraineté, l'a transmise, disent-ils, au prince par la loi *Regia* (2).

Pendant les luttes ardentes qui, du XI^e au XIII^e siècle, mettent aux prises l'Église et le pouvoir royal, on voit l'idée de la souveraineté du peuple sortir, puissamment armée, des cloîtres où la patience obstinée des canonistes aiguise un arsenal de textes contre la souveraineté absolue du monarque temporel. Afin de courber la puissance royale devant le trône romain, la théocratie du Moyen Age nie âprement que le pouvoir politique soit institué par la divinité ; elle veut pouvoir déposer les rois comme les établir ; elle ne peut le faire que si, découronnant le prince du prestige de l'investiture divine, elle ramène le pouvoir civil à sa véritable origine : le consentement du peuple ; alors, comme elle prétend être la tutrice de ce dernier, l'Église aura le droit de détrôner en son nom le souverain rebelle à la volonté de Rome. Dans la furieuse bataille de textes où se passionnent partisans et adversaires du pouvoir absolu, Aristote est la grande *auctoritas* philosophique des théocrates, et ce sont ses principes favorables à la souveraineté populaire qu'ils opposent à la compilation de Justinien, avec laquelle les juristes et légistes veulent défendre le pouvoir temporel et l'inviolabilité royale.

La découverte du texte grec de la *Politique* et sa tra-

(1) Ulpien, *Inst.*, liv. III, t. III, § 6 : « Quidquid principi placuit, legis habet vigorem. »

(2) *Inst.*, liv. I, tit. III, § 6.

duction en latin ont déterminé un mouvement profond dans la pensée médiévale. Au XIII^e siècle, saint Thomas d'Aquin, admirateur fervent du philosophe grec, va donner au principe de la souveraineté du peuple la nouvelle consécration de sa puissante autorité.

Les conceptions politiques de saint Thomas sont exposées dans la *Somme théologique*, dans le *Commentaire* sur la *Politique* d'Aristote, et le *De Regimine principum* (1).

A l'exemple d'Aristote, saint Thomas place le *principe* de la souveraineté dans la multitude. Saint Paul avait dit : *omnis potestas a Deo*, le monarque tient son pouvoir de Dieu et le peuple ne peut être qu'une masse obéissante. Saint Thomas vient limiter le sens absolu de cette parole. Il distingue dans le pouvoir suprême : 1^o la *forma praelationis*, c'est-à-dire l'autorité considérée *abstraitement*, le rapport abstrait établi entre celui qui gouverne et ceux qui sont gouvernés, *ordo alterius tanquam regentis et alterius tanquam subjacentis* ; c'est cela, et cela seul, qui vient de Dieu ; 2^o les pouvoirs *concrets*, le moyen par lequel celui qui gouverne s'élève au pouvoir, l'institution particulière de telle ou telle forme de gouvernement ; et ceci est « de droit humain ». La divinité n'intervient pas chaque fois qu'un roi nouveau est placé sur le trône, ou qu'une forme déterminée de gouvernement est établie. Qui donc alors intervient ? Ce ne peut être que le peuple.

(1) Sur les conceptions politiques de l'auteur de la *Somme*, v. *La Politique de saint Thomas d'Aquin*, par Edouard Crahay, avocat à la Cour d'appel de Bruxelles ; Louvain, Bibliothèque de l'Institut supérieur de philosophie, 1896. Cf. Janet, *op. cit.*, p. 383 et suiv.

Du *principe* de la souveraineté passons à son exercice. L'attribut essentiel de la souveraineté, dit saint Thomas, est la puissance de faire les lois. A qui appartient cette puissance? A *la multitude tout entière*, répond l'auteur de la *Somme*, ou à celui qui représente la multitude (1). Originellement, le pouvoir est donc entre les mains de tous; si d'aventure il se concentre entre les mains d'un seul ou de quelques-uns, ceux-ci sont censés représenter la multitude tout entière. Aussi, ayant reconnu que c'est dans la masse que le pouvoir souverain a sa source, saint Thomas déclare-t-il que pour qu'un gouvernement soit bon, il faut que « tous y aient quelque part »; tout en se rattachant à l'idée du gouvernement mixte d'Aristote — dans lequel il introduit, pour l'adapter à la symétrie dans la forme qui est le propre de la scolastique, le troisième terme, la monarchie (2), — saint Thomas admet *la participation du peuple entier à la puissance publique et le suffrage universel* (3). Pour lui, comme pour Aristote,

(1) *Summa theologica*, 1^a. 2^æ, quest. 90, art. 3 : « Lex proprie primo et principaliter respicit ordinem ad bonum commune; ordinare autem aliquid in bonum commune est *vel totius multitudinis*, vel alicujus gerentis vicem totius multitudinis; et ideo *condere legem* vel pertinet *ad totam multitudinem*, vel pertinet ad personam publicam quæ totius multitudinis curam habet; quia et in omnibus aliis ordinare in finem est ejus cujus est proprius ille finis. » Comp. avec la réponse qu'un peu plus loin (1^a, 2^æ, qu. 97, art. 3), saint Thomas fait à la question : la coutume peut-elle obtenir force de loi ? « Si enim sit libera multitudo quæ possit sibi legem facere, plus est consensus totius multitudinis ad aliquid observandum quod consuetudo manifestat, quam auctoritas principis qui non habet potestatem condendi legem nisi in quantum gerit personam multitudinis. »

(2) *Summ. théol.*, 1^a, 2^æ, qu. 105, art. 1. V. ci-dessous.

(3) *Ibid.*, « Respondeo dicendum quod circa bonam ordinationem

c'est le vrai moyen de conserver la paix sociale et d'obtenir que tous aiment et défendent la constitution du pays (1).

Nous allons retrouver les mêmes idées, mais affirmées avec beaucoup plus de vigueur, chez l'un des juriscultes du xiv^e siècle qui se mêlent le plus ardemment aux luttes doctrinales du grand schisme d'Occident. Dans son *Defensor pacis*, écrit en 1314, Marsile de Padoue affirme énergiquement ces principes essentiels de la doctrine démocratique : *que le pouvoir législatif appartient au peuple ; que c'est le pouvoir législatif qui institue le pouvoir exécutif ; et qu'enfin il le juge, le change ou le dépose, s'il manque à ses devoirs* (2).

Il est remarquable que Marsile de Padoue, le premier, essaie de délivrer la science politique de la servitude des textes et de la théologie dont elle s'est jusque-là embarrassée. Récusant hardiment l'intervention de l'Écriture, il proclame que le droit du pouvoir séculier repose uniquement sur des principes de droit humain.

principum in aliqua civitate vel gente duo sunt attendenda : quorum unum est ut omnes aliquam partem habeant in principatu per hoc enim conservatur amor populi et omnes talem ordinationem amant et custodiunt, ut dicitur in 2 *Polit.*, c. 1.... Unde optima ordinatio principum est in aliqua civitate vel regno, in quo unus præficitur secundum virtutem qui omnibus præsit., et sub ipso sunt aliqui principantes secundum virtutem ; *et tamen talis principatus ad omnes pertinet, tum quia ex omnibus eligi possunt, tum quia etiam ab omnibus eliguntur* ».

(1) *Ibid.*, art. 1.

(2) Sur Marsile de Padoue, v. Franck, *Réformateurs et publicistes au Moyen Age* ; Paris, 1865, p. 162 et suiv. ; Janet, *op. cit.*, t. I, p. 459 et suiv. ; Treumann, *Die Monarchomachen*, p. 24.

Quels sont ces principes ? Marsile de Padoue établit d'abord qu'une société, pour pouvoir vivre, a besoin de lois et d'un pouvoir qui les fasse appliquer. Cela dit, l'auteur du *Defensor pacis* proclame immédiatement que le pouvoir législatif appartient au peuple, à *la masse des citoyens statuant à la majorité* (1) : à la majorité, parce qu'il est impossible, matériellement, d'obtenir toujours l'unanimité (2).

Comme le fera Rousseau quatre siècles plus tard, Marsile de Padoue identifie la souveraineté avec le pouvoir législatif ; le droit de souveraineté, pour lui, n'est pas autre chose que le droit de faire la loi ; demander qui est le *souverain* dans une société, c'est demander à qui appartient le pouvoir de lui donner des lois. Ce pouvoir appartient au peuple, à l'universalité des citoyens ou, ce qui revient au même, à la majorité des citoyens. Pourquoi au peuple plutôt qu'à une *sélection* du peuple ? Parce que, répond Marsile, les lois faites par le peuple entier seront les *mieux faites* et les *mieux obéies*. Elles seront mieux faites, car une loi est plus certaine d'atteindre le but de vérité, de justice et d'utilité qu'elle poursuit lorsque tous les citoyens appliquent à son élaboration toute leur intelligence et toute leur âme ; en outre, comme personne ne se nuit volontairement à soi-même, la collectivité est plus

(1) *Def. pac.*, I, c. 42 : « Demonstrare scilicet legum latoris auctoritatem humanam, *ad solam civium universitatem*, aut *ejus valentior partem* pertinere... tentabimus ». Comp. liv. III, conclusion VI : « Legislatorem humanum, *solam civium universitatem* esse, aut *valentior illius partem* ». « Sive id fecerit universitas prædicta civium aut ejus pars valentior per se ipsam immediate... » L. I, c. 42.

(2) L. I, « Valentior pars... totam universitatem representat ».

apte que quiconque à juger si telle mesure est conforme ou contraire à son intérêt. Elles seront mieux obéies, parce qu'une loi n'est jamais mieux observée par les citoyens que lorsqu'ils croient se l'être imposée à eux-mêmes ; l'État est une société d'hommes libres ; cette liberté disparaîtrait du jour où un seul homme ou quelques-uns s'arrogeraient le droit de porter de leur propre autorité des lois sur l'universalité des citoyens ; et ceux-ci n'ayant pas pris part à l'établissement de ces lois ne se croiraient pas tenus de les observer. L'exercice du pouvoir législatif par l'universalité du peuple est donc la plus sûre garantie à la fois de la bonne confection des lois et du bonheur de l'État. Soucieux de conserver au peuple le dernier mot en matière législative, Marsile de Padoue ajoute que, même dans le cas où il a délégué ce pouvoir, les lois faites par ses délégués doivent être ratifiées par lui.

C'est là, on le voit, l'affirmation la moins douteuse, la moins équivoque des principes du gouvernement direct, et le *Contrat social* lui-même ne nous apportera pas une doctrine plus catégorique et plus formelle. Mais Marsile de Padoue pousse plus loin encore l'audace de ses idées ; ayant proclamé le droit pour la nation de régler son gouvernement, il donne au peuple-législateur le pouvoir d'établir, par la voie de l'élection, l'autorité *exécutive*, et de délimiter ses attributions : le monarque lui-même, dans son système politique, est électif (1). Quel que soit le

(1) *Def. Pac.*, concl. X et pars 4, c. XII : « Cujuslibet principatus, aut alterius officii, per electionem instituendi, præcipue vim coactivam habentis, electionem a solius legislatoris expressa voluntate pendere. »

mode — variable suivant les formes de gouvernement — de cette élection du monarque, le choix de l'autorité exécutive appartient toujours à l'universalité des citoyens ou à la *pars valentior*, à la majorité ; la nomination des autres fonctionnaires de l'État appartient également, en principe, à la multitude-légiférante ; celle-ci, toutefois, peut s'en remettre, sur ce point, à la puissance exécutive qui effectuera cette nomination en vertu de l'autorité qui lui a été transmise par le législateur souverain ; ce dernier en effet ne peut s'occuper de tous les détails de l'exécution des lois, sous peine d'être incessamment distrait de ses occupations nécessaires ; et l'exécution des lois, au surplus, se fait mieux par un seul ou par quelques-uns que par l'universalité des citoyens (1).

Enfin, et c'est le troisième principe de sa doctrine si hardie, Marsile de Padoue investit le peuple du droit de juger, de corriger et de déposer même le pouvoir exécutif égaré ou prévaricateur : le jugement, l'ordre, l'exécution d'une sentence contre ce pouvoir appartiennent à l'universalité des citoyens ou à ceux qu'en vertu de son autorité souveraine le peuple a spécialement chargés de cette mission (2).

L'idée de la souveraineté du peuple, telle que nous venons de l'analyser dans le *Defensor pacis*, ne retrouvera pas de longtemps un apôtre aussi résolu, ou tout au moins aussi audacieux dans les conséquences pratiques déduites du principe, que Marsile de Padoue.

Il y a sans doute beaucoup de hardiesse et une revendication énergique des droits du peuple dans le discours

(1) *Ibid.*, c. xv.

(2) Janet, *op. cit.*, p. 461.

célèbre que Philippe Pot, seigneur de la Roche, prononce à la fin du siècle suivant, en 1484, devant les États Généraux de France. Hautement, en face du pouvoir royal, Philippe Pot proclame que l'État est la chose du peuple, que celui-ci est l'unique source du pouvoir et que c'est le consentement de ce peuple qui a créé les rois (1) ; mais quelque audacieuses que soient ses affirmations, et encore que sa brutale franchise ose l'apologie de la République romaine (2), Philippe Pot est fort éloigné de souscrire aux principes du gouvernement démocratique. Il est en effet de ceux qui, seulement désireux de limiter le pouvoir arbitraire de la monarchie, veulent restituer aux États Généraux les prérogatives dont l'absolutisme royal les a dépouillés ; et ce n'est pas pour la multitude, mais pour la *représentation* de cette multitude, qu'il réclame l'exercice de certains attributs de la souveraineté. La conception du *citoyen* lui demeure étrangère : le peuple, dans son esprit, comme dans celui des monarchomaques dont nous allons rencontrer les théories, se confond et s'incarne dans la per-

(1) « Nonne crebro legistis rempublicam rem populi esse ? Quod si res ejus sit, quomodo rem suam negliget aut non curabit ? Quomodo ab assentatoribus tota principi tribuitur potestas, a populo ex parte facto ?... Et imprimis, vobis probatum esse velim rempublicam rem populi esse, et regibus ab eo traditam, eosque qui, vi vel alias, nullo populi consensu, eum habuere, tyrannos creditos, et alienæ rei invasores... » *Journal des Etats Généraux de France tenus à Tours en 1484*, par Jehan Masselin ; traduit du latin par A. Bernier ; Paris, 1835 ; p. 146.

(2) « ... Nonne apud Romanos quoque magistratus electione populi fiebat, nec aliqua lex promulgabatur, nisi primum populo relata ab eo probata fuisset ? » *Ibid.*, p. 146.

sonne de ses représentants, de ses magistrats, de ses « tuteurs légaux » (1).

Le discours de Philippe Pot nous a conduit au seuil du xvi^e siècle. Ce siècle, dans sa seconde moitié, voit se produire une poussée extraordinairement impétueuse vers la liberté politique ; des théoriciens fougueux, insurgés contre le pouvoir royal, vont, avec une grande force, dégager et proclamer le principe de la souveraineté nationale. Mais contrairement à ce qu'on serait tenté de croire, cette affirmation n'implique aucune adhésion aux principes démocratiques ; et la souveraineté du peuple, telle que la conçoivent les protestants et les ligueurs dont les controverses acharnées emplissent de tumultes retentissants les dernières années de ce siècle, se différencie profondément de la conception de la souveraineté du peuple que nous trouverons chez les philosophes du xviii^e siècle.

Les théoriciens du xvi^e siècle ne sont pas des démocrates ; Buchanan, avec raison, les a baptisés *monarchomaques* ; aucun d'eux ne songe à renverser le trône royal pour lui substituer une démocratie plus ou moins exactement copiée sur le modèle des cités antiques ; ce sont, au contraire, des monarchistes déterminés ; et dans le conflit violent qui les insurge contre le pouvoir royal, la question, ainsi que l'observe justement M. Weill (2), ne se pose pas entre la monarchie et la république, mais entre la royauté sans limites et la monarchie modérée ou monarchie légale.

(1) « Populum autem appello non plebem, nec alios tantum hujus regni subditos, sed omnes cujusque status, adeo ut statuum generalium nomine etiam complecti principes arbitrer nec aliquos excludi, qui regnum habitent. » *Ibid.*, p. 148.

(2) Weill, les *Théories sur le pouvoir royal en France pendant les guerres de religion* ; Paris, 1892, p. 290.

La notion du *citoyen* est absente de leurs théories et ils ont la haine de la *multitude* qu'ils appellent la *bellua multorum capitum* ; cette haine de la multitude est aussi manifeste chez les protestants que chez les catholiques ; Luther n'a-t-il pas dit : « Le seigneur *Omnes* ne peut rien faire sans commettre les plus grandes iniquités ? » Et Calvin n'a-t-il pas, à son tour, exigé de la masse une obéissance sans limites même à la tyrannie ? (1).

Le *peuple* auquel les monarchomaques restituent la souveraineté, le peuple qui, dans son ensemble, est d'après eux supérieur aux rois, les a « constitués », peut leur résister et les déposer, ce n'est pas la « populace aux mille têtes », mais l'assemblée des *représentantes populum*, la masse sage et légalement assemblée des grands et des hommes distingués par leurs mérites ou leur dignité ; cette masse des représentants comprend les États Généraux, les ordres, les seigneurs, les bonnes villes, les magistrats ; « noblesse, parlement, magistrats municipaux, voilà ceux qui forment la nation ; les simples particuliers ne comptent pas » (2). Ces représentants sont les tuteurs légaux *qui universum populum cœtum repræsentant* (3) ; leur décision est considérée comme celle du peuple lui-même (4) ; ces *ordines* ont la *majestas* (5), la *sacrosancta auctoritas* (6) ; ce sont eux qui doivent adopter la loi ; ce

(1) Janet, *op. cit.*, t. II, p. 29.

(2) Weill, *op. cit.*, p. 421.

(3) *Vindiciæ contra tyrannos*, q. III.

(4) Gierke, *Althusius*, p. 216-217, note 20.

(5) *De justa Henrici III abdicatione* ; L. II, c. 20 ; L. III, c. 8.

(6) *Franco-Gallia*, c. 43-24.

sont les *ephorî* (1) ou magistrats qui doivent défendre les droits du peuple contre le roi ; ce sont ces *optimates* qui représentent le peuple dans le contrat solennel que Languet fait intervenir entre Dieu, le Roi et le peuple.

Il est aisé, après cela, de deviner quelles sont les idées des monarchomaques en ce qui touche l'exercice de la souveraineté, le gouvernement : ils sont les adversaires résolus du gouvernement *direct*.

Leur théorie gouvernementale se ramène à deux points principaux : le gouvernement est *nécessairement représentatif*, le pouvoir royal est nécessairement limité.

La nation, disent-ils, a la souveraineté, mais elle ne peut l'exercer elle-même ; elle doit en déléguer l'exercice à certaines autorités. Le gouvernement représentatif se justifie par deux raisons : la première est l'impossibilité matérielle, dans un grand État, de réunir dans une seule assemblée tous les membres de la nation ; la seconde est *l'inaptitude de la foule* à exercer le gouvernement ; le système représentatif est seul conforme au besoin d'ordre et de régularité sociale, et au maintien de la justice ; admettre la foule à la direction des affaires publiques,

(1) Gierke, *op. cit.*, p. 30. Sur les monarchomaques, v. Baudrillart, *Bodin et son temps* ; Paris, 1853.

Les principaux monarchomaques et leurs écrits sont : Hubert Languet (1518-1581), *Vindiciæ contra tyrannos* ; Buchanan (1506-1582), *De jure regni apud Scotos dialogus* ; Boucher, *De justa Henrici III abdicatione* ; Guillaume Rose, évêque de Senlis, *De justa reipublicæ christianæ in reges impios et hæreticos autoritate* (1590) ; François Hotman (1524-1590), *Franco-Gallia* ; l'auteur anonyme du *De jure magistratum in subditos et officio subditorum erga magistratus* ; Mariana, *De rege et regis institutione* (1599) ; Althusius, *Politica methodicè digesta* (1603).

« ce serait admettre, dit Languet, toutes les ignorances et les passions de la multitude incompatibles avec un bon gouvernement ». Boucher « n'entend pas par *peuple* la bête fauve aux têtes nombreuses (1), mais la masse sage et légalement assemblée des grands et des hommes éminents par la dignité et le mérite ». Rose ne veut pas, en autorisant la résistance au pouvoir royal, « lâcher le frein à la multitude » ; il ne veut ni de la démocratie, ni de l'aristocratie ; sa théorie est celle d'un pouvoir représentatif exercé par des autorités qui sont en même temps les tuteurs de la nation.

Nous ne rencontrons, parmi les monarchomaques, qu'une seule exception favorable au gouvernement direct : Buchanan l'admet en matière législative (2) ; la loi, sans doute, doit être préparée par une assemblée représentative, mais ce *projet* doit être soumis au peuple et ratifié par lui. Buchanan est surtout un disciple d'Aristote (3) et l'influence du philosophe de Stagire semble avoir éveillé en lui comme une conscience lointaine de l'égalité des hommes. Cette égalité, au contraire, les monarchomaques ne paraissent pas l'avoir soupçonnée et c'est pourquoi, chez eux, la souveraineté du peuple ne descend pas de la théorie à la réalité. Parmi les écrits de cette époque si féconde en affirmations libertaires, le pamphlet républicain de La Boétie est à peu près le seul qui ait proclamé l'égalité

(1) Treumann, *op. cit.*, p. 55.

(2) *Ibid.*, p. 77 ; Gierke, *op. cit.*, p. 216, note 49, cite ce passage du *De jure regni apud Scotos dialogus* : « Ex omnibus ordinibus selecti ad regem in consilium coirent ; deinde ubi apud eos *πρὸ βούλευμα* factum esset, *id ad populi judicium deferetur* ».

(3) Janet, *op. cit.*, t, II, p. 46.

naturelle des hommes (1) ; dans l'admirable protestation que l'auteur de la *Servitude volontaire* élève contre le pouvoir d'un seul, l'idée qu'il existe des droits naturels appartenant à tous les hommes et que ceux-ci sont nés libres et égaux s'affirme avec une précision vigoureuse qui fait du jeune ami de Montaigne un véritable précurseur du XVIII^e siècle. Les idées de La Boétie s'orientent vers le gouvernement démocratique ; celles des monarchomaques conduisent à une sorte de « monarchie parlementaire (2) » où la multitude populaire est privée de toute participation effective au gouvernement.

Ils se rencontrent sur ce point, eux, les apôtres ardents de la souveraineté du peuple, avec celui qui l'a le plus énergiquement combattue avec le théoricien puissant de la souverai-

(1) « ... S'il y a rien de clair et d'apparent en la nature, et en quoy il ne soit pas permis de faire l'aveugle, c'est cela : que nature, le ministre de Dieu et la gouvernante des hommes nous a tous faicts de mesme forme, et comme il semble, a mesme moule, à fin de nous entrecognoistre tous pour compaignons, ou plustost frères... Puis doncques que cette bonne mère nous a donné a tous figures en mesme paste, à fin que chacun se peust mirer et quasi recognoistre l'un dans l'autre ; si elle nous a à tous en commun donné ce grand présent de la voix et de la parole, pour nous accointer et fraterniser d'avantaige et faire, par la coustume et mutuelle declaration de nos pensées, une communion de nos volonteiz ; et si elle a tasché par tous moïens de serrer et estreindre plus fort le nœud de notre alliance et société ; si elle a monsté, en toutes choses, qu'elle ne voulait tant nous faire tous unis que tous uns ; il ne fault pas faire doubte que nous ne soyons tous compaignons ; et ne peult tumber en l'entendement de personne que nature ait mis aucuns en servitude, nous ayant tous mis en compaignie ». *De la servitude volontaire*, ou *Le Contr'un* ; dans l'édition des *Essais de Montaigne*, Didot, 1870 ; p. 604-605.

(2) Saripolos, *op. cit.*, p. 125 ; Weill, *op. cit.*, p. 290.

neté monarchique, Jean Bodin; le droit égal pour tous les hommes d'intervenir directement dans le gouvernement n'a pas d'adversaire plus déterminé que l'auteur de la *République* : « Quant à la puissance de commander, que les hommes populaires voudraient égaler, dit Bodin, il y a moins encore d'apparence qu'aux biens, car la sagesse et la prudence n'est pas également donnée à tous... et qui est celui qui ne connaît à vue d'œil qu'entre les hommes il y en a qui ont moins de jugement que les bêtes brutes et d'autres où les marques de la lumière divine sont si claires qu'ils semblent plutôt anges qu'hommes? Et néanmoins ceux qui cherchent l'égalité veulent qu'on baille autorité souveraine de la vie, de l'honneur et des biens aux furieux, aux ignorants, aux insensés aussi bien qu'aux hommes sages et bien entendus; car les voix, en toute assemblée, sont comptées sans les peser, et toujours le nombre des fous, des méchants et ignorants est mille fois plus grand que des gens de bien (1). »

C'est la doctrine autoritaire de Bodin investissant le monarque de la plénitude de la souveraineté, *confondant* la souveraineté dans le monarque, qui, après les vaines tentatives d'émancipation politique du xvi^e siècle, va s'imposer dans les faits, au siècle suivant, et recevoir, avec le gouvernement de Louis XIV, son éclatante et entière consécration. Mais si, dans la réalité, l'absolutisme royal parvient à maîtriser, à briser même, le vigoureux essor donné par les monarchomaques à l'idée de la souveraineté du peuple, il ne peut étouffer complètement les germes vivaces et féconds de liberté politique qu'elle a jetés dans la conscience nationale. Les accusateurs auda-

(1) J. Bodin, *Les Six livres de la République*, l. VI, ch. IV.

cieux qui ont cité la royauté à la barre de la raison et de l'histoire n'ont plus laissé subsister, en droit, aucun des titres antiques du pouvoir monarchique à la souveraineté. Ils ont transféré celle-ci à toute la nation, en affirmant son inaliénabilité avec une netteté à laquelle Rousseau n'ajoutera pas beaucoup (1). L'idée que « la puissance publique et le gouvernement existant seulement dans l'intérêt de la nation entière, celle-ci doit en avoir l'établissement et le contrôle », l'idée que tout peuple a le droit de se gouverner, la *liberté* politique, en un mot, est désormais entrée dans le droit public.

A son tour, l'idée d'*égalité* va être, à la fin du xvii^e siècle, au moment même où, dans les faits, s'opère l'absorption la plus complète de la souveraineté dans la personne du monarque, nettement et définitivement dégagée par les penseurs de l'École du Droit de la Nature et du Droit des Gens. Ils se sont proposé de rechercher, avec les données de la raison, quels étaient les droits de l'*homme* dans un état de nature antérieur aux sociétés civiles, et dans

(1) Althusius (*Politica methodicè digesta*), au chapitre xxxviii, formule en ces termes le principe de la souveraineté populaire et son inaliénabilité : « Qui osera dire que le peuple puisse transférer à quelqu'un sa souveraineté ? C'est là un droit *indivisible, incommunicable, imprescriptible* à tout pouvoir... Bodin s'est trompé en attribuant la souveraineté aux rois : c'est le droit de la société tout entière : c'est la société après Dieu qui donne toute puissance légitime à ceux que nous appelons rois ou princes ; or, quelque grand que soit le pouvoir d'une concession, il y en a toujours un plus grand, c'est-à-dire le pouvoir de celui qui concède. » On trouve également chez Althusius une doctrine du *Pacte social* « lequel, dit-il, consiste dans la promesse expresse ou tacite d'une communication mutuelle de biens, de services, de secours, de droits communs selon les nécessités de la vie générale. »

quelles conditions ces dernières ont pu se former. Ils apportent la théorie du *contrat social*, d'après laquelle l'*individu* est la base et l'origine première de la communauté politique et de la souveraineté qui, originairement, réside dans le peuple ; ils affirment la liberté et l'égalité naturelles de tous les hommes ; c'est par un consentement libre que les individus *égaux* fondent l'État et lui transmettent leur souveraineté. Grotius. Puffendorf, Wolf, Vattel, Locke, posent successivement en principe cette égalité naturelle des hommes ; dans la communauté politique créée par le contrat social, le principe d'égalité a pour corollaire la loi de *majorité* ; chacun concourt à la formation de la volonté générale en donnant son avis ; c'est l'avis de la majorité, du plus grand nombre, qui exprime l'opinion de la communauté (1). « Égalité, majorité », ce sont là, nous l'avons vu, deux des principes essentiels du gouvernement démocratique tel qu'Aristote le concevait. Ainsi la science politique, à la veille du siècle où va paraître le *Contrat social*, en a successivement dégagé les idées fondamentales : souveraineté nationale, liberté politique, égalité des *citoyens* ou individus politiques participant au gouvernement ; comme le dit M. Janet, « pendant deux ou trois siècles, tandis que la Réformation don-

(1) « Quand un certain nombre de personnes sont convenues ainsi de former une communauté et un gouvernement, ils sont par là en même temps incorporés et composent un seul corps politique dans lequel le *plus grand nombre a droit de conclure et d'agir* ». Locke, *Essay on civil government*, ch. VII. V. dans le même sens Grotius, *De jure belli ac pacis*, t. II, c. v, § XVII ; Puffendorf, le *Droit de la nature et des gens*, l. VII, c. II, § XV ; Wolf, *Jus naturæ*, pars VII, c I, § 80 : « *Vota majora habentur pro unanimibus, quando unanimia haberi nequeunt* »,

naît naissance à des sociétés plus ou moins libres et républicaines, Genève, la Hollande, l'Angleterre, la raison philosophique travaillait de son côté dans les États européens à préparer le plan rationnel d'une société juste dont la liberté et l'égalité seraient les fondements. La France du XVIII^e siècle n'a eu qu'un mérite et ce mérite est grand : ce fut de condenser ces principes, de les dégager de leur origine théologique et protestante pour en faire des principes pour l'humanité et de les faire passer dans la conscience humaine, grâce au génie de nos écrivains » (1).

Au XVIII^e siècle, l'intervention audacieuse et passionnée de l'esprit philosophique dans la science politique éveille la pensée nationale du long sommeil où l'avait plongée un siècle d'absolutisme ; et les spéculations des littérateurs et des penseurs vont exercer sur elle une action qui aura sa répercussion presque immédiate dans la législation.

Deux hommes sont au premier plan des philosophes qui soumettent à une étude approfondie les grands problèmes politiques, et leurs conceptions distinctes déterminent deux grands courants d'idées, donnent naissance à deux écoles ; c'est, d'une part, Montesquieu, et l'école historique et libérale ; c'est, vis-à-vis de cette école, l'école rationaliste, avec, à sa tête, Jean-Jacques Rousseau.

La science politique de Montesquieu et de ses disciples s'inspire des résultats « d'une immense enquête ouverte sur les gouvernements et les États de l'antiquité et des temps modernes » (2) ; elle s'alimente surtout des principes de la Constitution anglaise qui lui paraît fournir une des solutions les plus heureuses du problème poli-

(1) *Janet, op. cit.*, Introduction de la 3^e édition, p. xxv et suiv.

(2) *Esmein, op. cit.*, p. 28.

tique. Montesquieu a fait, en Angleterre, un séjour de deux ans : « il y forme des liaisons grâce auxquelles il s'instruit de la nature du gouvernement » (1) ; il rapporte de ce séjour une admiration profonde pour les institutions représentatives d'un pays où la *liberté politique* lui paraît le mieux établie. C'est à la réalisation de cette liberté politique que se bornent ses aspirations ; l'égalité, le droit pour tous les citoyens de concourir activement à la gestion des affaires publiques, n'entre point dans son système ; dans l'*Esprit des Lois*, dont la théorie de la liberté politique et l'apologie de la constitution anglaise sont le point culminant, le dernier mot de Montesquieu est l'idée d'un « gouvernement modéré » (2), d'un système mixte admettant la combinaison des différents principes monarchique, aristocratique et démocratique ; et pour que, dans ce gouvernement, les dépositaires du pouvoir n'en abusent pas, Montesquieu propose l'application du système de la séparation des pouvoirs, qui est également une donnée expérimentale tirée directement de la constitution d'Angleterre (3). La *liberté* est à ses yeux le produit d'une certaine « disposition des choses », d'un certain aménagement de l'ordre politique, tel qu'aucun des pouvoirs ne soit fondé à dire : l'État, c'est moi (4). Critique du despotisme, éloge du gouvernement modéré, tel est le résumé du système politique de Montesquieu. Mais à qui doit appartenir la souveraineté, quel doit en être, en droit, le titu-

(1) *Eloge de Montesquieu par d'Alembert*, en tête du 5^e volume de l'Encyclopédie.

(2) *Esprit des lois*, liv. XI, chap. II (t. IV, p. 5).

(3) *Esprit des lois*, liv. XI, ch. IV.

(4) H. Michel, *op. cit.*, p. 34.

laire ? C'est une question que Montesquieu ne résout pas ; l'idée de liberté qui, seule, le préoccupe, ne doit pas être liée, pour lui, à un principe abstrait comme la souveraineté, « il estime que la liberté tient au contraire à des conditions concrètes, réelles, positives » (1), qu'il a déterminées en exposant le système de gouvernement auquel il donne ses préférences. Par suite, la notion du droit politique du *citoyen* est-elle absente de son système : « Chez lui, dit M. Henry Michel, la revendication des libertés du citoyen est discrète, presque timide dans l'expression ; il présente ces libertés comme des intérêts supérieurs et supérieurement respectables, plutôt que comme des droits ». Il se place en définitive au point de vue tout pratique de « la sûreté » du citoyen menacée par les « accusations publiques ou privées (2) ». Et son peu de sympathie pour l'égalité politique apparaît clairement dans ces paroles : « Il y a toujours dans un État des gens distingués par la naissance, les richesses ou les honneurs ; *mais s'ils étaient confondus parmi le peuple et s'ils n'y avaient qu'une voix comme les autres*, la liberté commune serait leur esclavage et ils n'auraient aucun intérêt à la défendre, parce que la plupart des résolutions seraient contre eux. *La part qu'ils ont à la législation doit donc être proportionnée aux autres avantages qu'ils ont dans l'État* ; ce qui arrivera s'ils forment un corps qui ait droit d'arrêter les entreprises du peuple, comme le peuple a droit d'arrêter les leurs (3). »

Ce sont au contraire, les principes de la souveraineté du

(1) *Ibid.*, p. 33.

(2) *Esprit des lois*, liv. XII, ch. II (t. IV, p. 64).

(3) *Esprit des lois*, liv. XI, ch. VI.

peuple et de l'égalité politique qui sont le point culminant des conceptions politiques de Rousseau. Hardiment, il transfère la souveraineté du prince au peuple, et il substitue aux inégalités que la nature et le destin ont établies entre les hommes une « égalité de convention » (1). Montesquieu, usant de la méthode expérimentale « qui cherche à rendre raison des faits » (2), construit son système sur des principes qui ne sont que des faits généraux tirés de l'observation et de la comparaison de ce qui est ou de ce qui a été. C'est essentiellement à la méthode spéculative que Rousseau a recours, et ce qu'il cherche, c'est le principe abstrait et universel du droit politique. « Le droit politique est encore à naître, écrit-il quelque part dans l'*Émile*; il faut savoir ce qui doit être pour bien juger de ce qui est ». Il considère l'homme en général, indépendamment des circonstances, et ce que les lois *devraient* être; il veut découvrir et énoncer les principes du droit politique tels qu'ils dérivent de la nature même de l'homme et de la raison. Et il arrive ainsi à cette double notion de la souveraineté absolue, illimitée et *inaliénable* du peuple et de l'*égalité politique* de *tous* les citoyens dont, ainsi que nous le verrons ci-après, il fait dériver le gouvernement direct. Dans l'ordre des idées politiques, Rousseau représente avant tout et surtout le principe de l'égalité, entendue au sens que nous lui avons trouvé dans Aristote : le droit égal pour tous les citoyens de concourir directement et effectivement à l'exercice de la souveraineté. La liberté du citoyen, telle qu'il la conçoit, est, comme l'a judicieusement observé Benjamin-Constant, la liberté à

(1) *Contrat social*, liv. I, ch. ix.

(2) Janet, *op. cit.*, t. II.

l'antique, c'est-à-dire la participation à la souveraineté ; et par une conséquence inévitable, autant que regrettable, en s'assimilant cette conception grecque de la liberté, Rousseau, comme l'a fait l'antiquité, est conduit à sacrifier la liberté *individuelle* et à donner à l'État un pouvoir exorbitant jusque sur la conscience du citoyen ; l'État tel qu'il le comprend, et en dépit des garanties dont il s'efforce de protéger celui qui en est membre, absorbe beaucoup trop l'homme dans le citoyen.

Le *Contrat social*, où Rousseau a exposé ses conceptions politiques, exercera sur la Révolution française et, par suite, sur le droit public moderne, une influence décisive. C'est sous l'influence de cet immortel ouvrage, à qui le principe de la souveraineté nationale doit sa plus haute et sa plus décisive consécration, que s'accompliront en France les premiers essais de gouvernement direct à l'examen desquels notre étude s'est essayée.

Avant d'aborder, dans le *Contrat*, l'analyse des conceptions de Rousseau sur cette forme de gouvernement, il convient d'indiquer à quelles sources il en puisa l'idée première. Nous avons dit plus haut (1) que bien que s'inspirant d'axiomes abstraits et de thèses *a priori*, Rousseau prétendait étayer son système sur une base expérimentale. Il est certain, tout d'abord, que ce fut l'étude du gouvernement direct dans les républiques antiques qui le conduisit à préconiser l'exercice direct par le peuple de la souveraineté. Mais en même qu'il s'enthousiasmait au spectacle rétrospectif du gouvernement du peuple par le peuple dans les anciennes démocraties tribales, le philosophe de Genève avait sous les yeux, dans sa patrie

(1) V. Introduction, p. 7.

même, une réalité vivante, un exemple constant de cet exercice par le peuple de l'autorité publique. Le gouvernement direct fonctionnait dans plusieurs cantons de la Suisse; dès le ^{xiii}^e et le ^{xiv}^e siècle, il était apparu dans les *Landsgemeinde*; à l'époque où Rousseau écrivait le *Contrat social*, Genève pratiquait l'exercice direct de la souveraineté : le peuple était investi du pouvoir d'accepter ou de rejeter les lois depuis l'acte de médiation de 1738 (1). « Sans la culture politique de Genève, le *Contrat social* n'eût pas été fait », a écrit Heeren; c'est peut-être beaucoup dire; mais pour qui douterait de l'influence exercée sur ses idées par les institutions de son pays natal, en voici l'aveu, par Rousseau lui-même, dans une des lettres où il défendait contre Tronchin les théories du *Contrat social* : « Que pensiez-vous, Monsieur, en lisant cette analyse courte et fidèle de mon livre? Je le devine : Vous disiez en vous-même : voilà l'histoire du gouvernement de Genève. C'est ce qu'ont dit à la lecture de cet ouvrage tous ceux qui connaissent votre constitution. En effet, ce contrat primitif, cette essence de la souveraineté, cet empire des lois, cette institution du gouvernement, ces assemblées périodiques... n'est-ce pas trait pour trait l'image de votre république depuis sa naissance jusqu'à ce jour? J'ai donc pris votre constitution que je trouvais belle pour modèle des institutions politiques; et vous proposant en exemple à l'Europe, loin de chercher à vous détruire, j'exposais les moyens de vous conserver » (2).

(1) Signorel, *Etude de la législation comparée sur le Referendum législatif*, Paris, 1896, p. 166.

(2) *Lettres de la Montagne*, VI. — V. Jules Vuy, *Origine des idées politiques de J.-J. Rousseau* (Genève, *Bulletin de l'Institut*, 1878-

1881); M. Jules Vuy fait dériver les doctrines du *Contrat social* des franchises promulguées dans Genève par le prince-évêque Adhémar Fabri en 1387. *Contrà*, v. Edmond Dreyfus-Brisac (Edition du *Contrat social* avec versions primitives du texte et annotations). La thèse de M. Vuy paraît trouver sa justification dans la huitième des *Lettres écrites de la Montagne* où Rousseau fait allusion à cette charte : « Mais, dit M. Janet, c'est encore une question pour nous de savoir si véritablement les doctrines du *Contrat social* dérivent de la charte d'Adhémar Fabri ou si, au contraire, Rousseau n'a pas été amené pour se défendre à invoquer ou à évoquer de vieux documents qui lui étaient inconnus auparavant ou qui lui étaient signalés par ses adversaires. »

CHAPITRE II

LE GOUVERNEMENT DIRECT DANS LE *CONTRAT SOCIAL*

L'examen critique détaillé du *Contrat social* n'entre pas dans le cadre de notre étude : nous n'en devons retenir que ce qui s'y réfère au gouvernement direct et notre tâche est seulement d'y rechercher les principes démocratiques essentiels qu'après Aristote Rousseau a dégagés, et qui le conduisent à l'apologie du système politique que nous étudions.

Ces principes, que la Révolution française, si profondément influencée par le *Contrat social*, a solennellement proclamés, sont :

- 1° La souveraineté inaliénable du peuple ;
- 2° La conception légale, individualiste et atomistique du citoyen, investi du droit personnel, *égal* pour tous, de participer directement à l'exercice de la souveraineté.

Après Languet, Jurieu, Hobbes, Locke et les théoriciens de l'École de la Nature, Rousseau, pour expliquer les origines de l'association politique, admet l'hypothèse d'une libre convention intervenue entre les hommes désireux de renoncer à un état de nature devenu intolérable.

L'homme étant né libre, cette convention seule peut expliquer la société civile ; elle est la seule origine légi-

time de la société, son seul fondement juridique. A l'appui de cette affirmation initiale, Rousseau réfute et élimine successivement, avec une éloquence et une vigueur incomparables, les autres hypothèses qui furent émises sur la formation des sociétés : puissance paternelle, volonté divine, droit du plus fort, aliénation plus ou moins volontaire de la liberté d'un peuple à un monarque (1).

Contre toutes ces théories, Rousseau invoque avec véhémence le titre imprescriptible de la personnalité humaine et sa conclusion est que la source de l'autorité légitime ne peut être que dans une convention unanime où, par un libre consentement, formel ou tacite, les hommes voulant former une nation ont constitué une autorité supérieure aux autorités individuelles (2).

Un contrat est ainsi formé dont les clauses se réduisent à une seule, « l'aliénation totale de chaque associé avec tous ses droits à la communauté » ; chacun des associés met en commun sa personne et toute sa puissance sous la direction suprême d'une puissance supérieure, qui est la volonté générale.

La condition ainsi, est égale pour tous (3).

Ce contrat est le fait générateur non seulement de la souveraineté, mais de la nation elle-même. Il substitue aux personnes des contractants, une personne publique, un corps moral et politique, *composé d'autant de membres que l'assemblée a de voix*, qui est appelé par ses membres *État* quand il est passif, *souverain* quand il est actif, et dont les associés prennent collectivement le nom de *peuple*.

(1) *Contrat social*, livre I, chap. II, III, IV.

(2) *Contrat social*, id., chap. VI.

(3) *Contrat social*, id., chap. VI.

Ce souverain collectif est donc un agrégat d'*individus*, qui se nomment en particulier citoyens *comme participant à l'autorité souveraine* et sujets comme soumis aux lois de l'État. C'est dans cette collectivité de citoyens, contractants libres d'un contrat unanimement consenti, que doit résider l'autorité publique créée par le contrat, puisque le *souverain* n'est formé que des particuliers qui le composent (1).

En effet, si un peuple est une société d'hommes unis entre eux pour protéger les droits de chacun de toute la force commune et pour concourir ensemble à l'intérêt commun, il s'ensuit que cette société s'appartient elle-même et doit avoir la direction de ses propres destinées ; en d'autres termes, un peuple est son propre maître.

Voici donc dégagés les deux principes essentiels de la démocratie : 1^o la souveraineté du peuple ; 2^o la conception légale du citoyen, élément constitutif de l'État, membre du souverain, investi du droit, égal pour tous, de participer à l'autorité souveraine, du *droit de vote dans tout acte de souveraineté*, « droit que rien ne peut ôter au citoyen » (2).

A la différence, en effet, du citoyen-atome de Hobbes, le citoyen de Rousseau est souverain en même temps que sujet, et sa souveraineté individuelle, qu'il abdique dans la théorie de Hobbes, est proclamée inaliénable par *le Contrat Social*.

(1) *Contrat social*, livre I, chap. VII.

(2) *Cont. soc.*, livre IV, chap. I. Comp. avec liv. II, chap. III : « Il importe donc pour bien avoir l'énoncé de la volonté générale qu'il n'y ait point de société partielle dans l'État et que chaque citoyen n'opine que d'après lui. »

Comment ce citoyen, membre du souverain, va-t-il participer à l'exercice de la souveraineté ?

Et d'abord quels sont les caractères de cette souveraineté ? Quel est son organe et quels sont les actes par lesquels se manifeste sa puissance suprême ?

Cette autorité supérieure que les hommes ont érigée au dessus de la multitude diverse de leurs volontés individuelles, cette puissance unique, « absolue et illimitée », composée des sacrifices de puissance individuels consentis par les associés, qui va s'exercer pour le bien de tous, mais à qui, par suite, chacun sera contraint par tout le corps d'obéir (1), a pour organe la volonté générale, et l'expression de cette volonté est la loi (2).

Aussi Rousseau identifie-t-il la souveraineté avec la puissance de légiférer ; dans sa terminologie spéciale, souverain est synonyme de pouvoir législatif. La volonté générale, qui se manifeste sous la forme de la loi, doit être générale dans son objet ; Rousseau entend par là qu'elle perdrait de sa rectitude et de son équité à viser des applications individuelles et déterminées (3).

(1) Comme la nature donne à chaque homme un pouvoir absolu sur tous ses membres, le pacte social donne au corps politique un pouvoir absolu sur tous les siens ; et c'est ce même pouvoir qui, dirigé par la volonté générale, porte le nom de souveraineté (*Contr. soc.*, livre II, chap. iv).

(2) La volonté de tous est donc l'ordre, la règle suprême ; et cette règle générale et personnifiée est ce que j'appelle le souverain... Comment agit cet être abstrait et collectif ? Il agit par des lois et il ne saurait agir autrement. (*Lettres écrites de la Montagne*, partie I, lettre vi).

(3) *Contr. soc.*, livre II, chap. iii, iv. V. aussi liv II, ch. vi : « Quand je dis que l'objet des lois est toujours général, j'entends que la loi

C'est à condition de se borner à des lois générales sans acception de personnes que la volonté générale, qui est toujours juste et bonne, n'errera pas.

La loi en un mot est ce que fait le peuple « quand tout le peuple statue sur tout le peuple ».

Cette loi, d'ailleurs, le souverain est maître de la changer quand il lui plaît : au dessus de la souveraineté, il n'y a rien ; la volonté qui la fit naître est l'unique règle de ses actes.

« Il est contre la nature du corps politique que le souverain s'impose une loi qu'il ne puisse enfreindre (1).

Et poussant cette conception de la souveraineté absolue et illimitée jusqu'à des conséquences extrêmes qui lui ont été sévèrement reprochées, Rousseau n'hésite pas à écrire : « En tout état de cause, un peuple est toujours le maître de changer ses lois, même les meilleures, car s'il lui plaît de se faire mal à lui-même, qui est-ce qui a le droit de l'en empêcher ? » (2).

considère les sujets *en corps* et les actions comme abstraites, jamais un homme comme individu, ni une action particulière.

Comp. avec cette définition :

La loi est « une déclaration publique et solennelle de la volonté générale sur un objet d'intérêt commun ». (Lettres écrites de la Montagne).

(1) *Contr. soc.* livre I, chap. VII.

(2) *Cont. soc.*, liv. I, ch. VII. — « La réponse à faire à Rousseau est que la base même de son raisonnement est erronée. Les actes de l'homme ne sont pas légitimes par cela seul qu'ils sont volontaires. Ils ne le sont que dans la mesure où ils sont conformes à la raison, à la justice, à l'intérêt général. Le but de tout gouvernement est le plus grand bien de tous ; une loi n'est bonne que si elle réalise ce bien, et ce n'est pas la volonté humaine qui la fait telle. Le devoir, l'intérêt de l'individu est de chercher à découvrir tous les règlements utiles au

Nous venons de voir que la loi est l'expression de la volonté générale. Est-ce de la volonté générale unanime et concordante de tous les citoyens? Non.

bien général, de les proclamer et de s'y soumettre (de Laveleye, *Le Gouvernement dans la démocratie*, Paris, 1891, t. II, page 154). Voir aussi Esmein, *op. cit.*, pag. 236-237; Benjamin Constant, *Principes de politique*, ch. I, et ce que nous avons dit, dans notre préambule, de la légitimité de la loi. — Comp. avec ce qu'a dit Rousseau dans l'article « Economie politique » écrit pour l'Encyclopédie, sur la légitimité de la loi : « Le corps politique est un être moral qui a une volonté, et cette volonté générale qui tend toujours à la conservation et au bien-être de *tout et de chaque partie* et qui est la source des lois, est pour tous les membres de l'Etat par rapport à eux et à lui, la règle du juste et de l'injuste; vérité qui, pour le dire en passant, montre avec combien de sens tant d'écrivains ont traité de vol la subtilité prescrite aux enfants de Lacédémone pour gagner leur frugal repas, comme si tout ce qu'ordonne la loi pouvait ne pas être légitime! » Mais dans le même article, répondant par avance à ceux qui s'élèveront contre cette maxime fausse et dangereuse, Rousseau qui, ne l'oublions pas, a posé en principe que l'homme est essentiellement bon, dit que « nulle loi ne peut être injuste, car nul n'est injuste envers lui-même. » Nous savons que le souverain à qui Rousseau attribue cette puissance exorbitante, c'est le peuple entier statuant sur lui-même et qu'il présuppose comme Diderot l'avait fait dans le dictionnaire encyclopédique, la volonté générale toujours bonne, droite et juste. (*Contr. soc.*, liv. II, ch. III). Comp. avec livre ch. VII : « La puissance souveraine n'a nul besoin de garant envers les sujets, parce qu'il est impossible que le corps veuille nuire à tous ses membres... il ne peut nuire à aucun en particulier. » Et encore : « Le souverain ne peut charger les sujets d'aucune chaîne inutile à la communauté, il ne peut même pas le vouloir; car, sous la loi de la raison, rien ne se fait sans cause, non plus que sous la loi de la nature. » (*Contr. soc.*, liv. II, chap. IV). Mais saura-t-on faire toujours la distinction nécessaire qu'il indique (liv. II, chap. III) entre la loi, véritable expression de la volonté générale

Cette unanimité n'est nécessaire qu'au moment de la création du *pacte social*. Pour les lois, la volonté est celle de la majorité (1) ; « la voix du plus grand nombre oblige toujours les autres » et l'obéissance à cette volonté de la majorité est une des clauses nécessaires du contrat social qui serait réduit à l'impuissance, si l'unanimité était nécessairement requise pour rendre la loi obligatoire (2).

Mais alors comment concilier avec cette idée d'obéissance à la décision de la majorité l'idée de la souveraineté de l'individu (3) que Rousseau a proclamée plus haut ? Que devient la liberté des opposants, ainsi forcés de se soumettre à des lois auxquelles ils n'ont pas consenti ?

La réponse de Rousseau sur ce point constitue, il faut l'avouer, un étrange paradoxe ; il soutient que la majorité dégage nécessairement la volonté générale et même la volonté vraie de ceux qui ont voté en sens contraire :

« Le citoyen, dit-il, consent à toutes les lois, même à celles qu'on passe malgré lui, et même à celles qui le punissent quand il ose en violer quelqu'une. La volonté constante de tous les membres de l'État est la volonté générale ; c'est par elle qu'ils sont citoyens et libres.

toujours droite et juste, et la loi-décision de la majorité, — entre la volonté générale-raison, et la volonté générale-loi de la majorité des suffrages ? Certains de ses disciples confondront les deux choses, et justifieront ainsi la condamnation de sa conception de la souveraineté absolue et illimitée.

(1) *Contr. soc.*, liv. IV, chap. II : « La volonté générale ne se dégage que du calcul des voix ».

(2) *Contr. soc.*, livre IV, chap. II.

(3). Voir la critique de la conception erronée et contradictoire de la souveraineté fractionnée de Rousseau dans Esmein, *Droit const.*, page 191, et Ducrocq, *Cours de droit administratif*, t. III, p. 6 et suivantes.

« Quand on propose une loi dans l'assemblée du peuple,
« ce qu'on leur demande n'est pas précisément s'ils
« approuvent la proposition ou s'ils la rejettent, mais si
« elle est conforme ou non à la volonté générale, qui est
« la leur : chacun, en donnant son suffrage, dit son avis
« là dessus ; et du calcul des voix se tire la déclaration de
« la volonté générale. Quand donc l'avis contraire au mien
« l'emporte, cela ne prouve autre chose sinon que je
« m'étais trompé et que ce que j'estimais être la volonté
• générale ne l'était pas.

« Si mon avis particulier l'eût emporté j'aurais fait
« autre chose que ce que j'avais voulu ; c'est alors que je
« n'aurais pas été libre » (1).

L'auteur du *Contrat social* a senti lui-même ce qu'un pareil sophisme avait d'inadmissible en théorie et de dangereux dans la pratique, car il ajoute un peu plus bas :
« Plus les délibérations sont importantes et graves, plus
« l'avis qui l'emporte doit approcher de l'unanimité. »

Quoi qu'il en soit, voici dégagé un troisième principe du gouvernement démocratique, *la loi de la majorité*.

Nous arrivons maintenant au point culminant, du moins au regard de notre étude, du système de Rousseau, à sa théorie du gouvernement direct. Cette conception est, chez lui, une conséquence logique des principes qu'il a dégagés.

Rousseau, avons-nous dit, a identifié la souveraineté avec le pouvoir législatif : c'est dire qu'il ne conçoit ce pouvoir que comme directement exercé par le corps même de la nation, qui ne peut le déléguer.

Mais une fois la loi établie, il faut la faire exécuter. Et

(1) *Cont. soc.*, livr. IV, chap. II,

cette exécution est l'œuvre d'un organe spécial, d'un corps intermédiaire entre le souverain et les sujets, auquel Rousseau, dans la terminologie qui lui est particulière, donne le nom de *gouvernement*. Le gouvernement est proprement, pour lui, le pouvoir exécutif (1), le pouvoir d'accomplir les décisions et actes particuliers en lesquels consiste l'exécution des lois, l'œuvre judiciaire étant comprise dans l'exécution (2).

« J'appelle donc, dit Rousseau, gouvernement ou suprématie administrative, l'exercice légitime de la puissance exécutive (3). » Trois formes de gouvernement sont possibles : la forme monarchique, où tout le gouvernement est concentré entre les mains d'un magistrat unique ; la forme aristocratique, « où le gouvernement est resserré entre les mains d'un petit nombre, en sorte qu'il y ait plus de simples citoyens que de magistrats », enfin

(1) C'est, on le sait, l'acception adoptée par le langage courant, et il est à noter que la loi constitutionnelle de 1875 l'a elle-même consacrée ; (art. 7 : « Le président de la République promulgue les lois dans le mois qui suit la transmission au *Gouvernement* de la loi définitivement adoptée. » Dans une acception plus restreinte encore, il désigne le ministère. Comp. avec ce que nous avons dit plus haut du sens large et général de ce mot en droit constitutionnel. V. aussi Esmein, *op. cit.*, p. 8.

(2) *Contr. soc.*, livre III, chap. 1 : « L'application des lois aux faits particuliers ne saurait être l'œuvre du souverain lui-même ; c'est celle du gouvernement, c'est-à-dire du pouvoir exécutif et du *pouvoir judiciaire*. — « Qu'est-ce que le gouvernement ? C'est un corps intermédiaire établi entre les sujets et le souverain pour leur mutuelle correspondance, chargé de l'exécution des lois et du maintien de la liberté tant civile que politique. (*Lettres écrites de la Montagne*, I, vi.)

(3) *Contrat social*, livre III, chap. 1.

la forme démocratique où le *souverain* « commet le dépôt du gouvernement à *tout le peuple* ou à la *plus grande partie* du peuple, en sorte qu'il y ait plus de citoyens magistrats que de simples particuliers » (1).

Contrairement à ce que l'on pourrait inférer de ce qui précède, et à ce que même, croyons-nous, on a parfois écrit, Rousseau se montre nettement opposé à la conception démocratique du pouvoir exécutif : il allègue contre elle des arguments moraux et des raisons de fait.

Au point de vue moral, cette forme de gouvernement fausserait l'éducation du peuple : « il n'est pas bon que celui qui fait les lois les exécute, ni que le corps du peuple détourne son attention des vues générales pour les donner aux objets particuliers (2). »

Au point de vue pratique, on ne peut imaginer, surtout dans les grands États, que le peuple reste incessamment assemblé pour vaquer aux affaires publiques.

Cette forme de gouvernement suppose des conditions bien difficiles à réunir :

« Premièrement un État très petit, où le peuple soit facile à rassembler et où chaque citoyen puisse aisément connaître tous les autres ;

« Secondement, une grande simplicité de mœurs qui prévienne la multitude d'affaires et les discussions épineuses ; ensuite, beaucoup d'égalité dans les rangs et dans les fortunes, sans quoi l'égalité ne saurait subsister longtemps dans les droits et l'autorité ; enfin, peu ou point de luxe : car le luxe corrompt à la fois le riche et le pauvre, l'un par la possession, l'autre par la convoitise ; il vend la

(1) *Contr. soc.*, livre III, chap. III.

(2) *Contr. soc.*, livre III, chap. IV.

patrie à la mollesse, à la vanité ; il ôte à l'État tous ses citoyens pour les asservir les uns aux autres et tous à l'opinion. »

Enfin, cette forme de gouvernement est, en même temps que la plus instable, la plus menaçante pour la paix publique :

« Il n'y a pas de gouvernement si sujet aux guerres civiles et aux agitations intestines que le démocratique ou populaire, parce qu'il n'y en a aucun qui tende si fortement et si continuellement à changer de forme, ni qui demande plus de vigilance et de courage pour être maintenu dans la sienne. C'est surtout dans cette constitution que le citoyen doit s'armer de force et de constance, et dire chaque jour de sa vie, au fond de son cœur, ce que disait un vertueux palatin dans la diète de Pologne : « *Malo periculosam libertatem quam quietum servitium.* »

La conclusion de Rousseau est nette et précise : « A prendre le terme dans la rigueur de l'acception, il n'a jamais existé de véritable démocratie et il n'en existera jamais..... S'il y avait un peuple de dieux, il se gouvernerait démocratiquement. Un gouvernement si parfait ne convient pas à des hommes » (1).

Il vaut donc mieux que le peuple délègue l'exercice du pouvoir exécutif.

Mais à qui ? Chose étrange, Rousseau admet parfaitement qu'il puisse le déléguer même à un monarque : il n'y a pas incompatibilité logique, à ses yeux, entre la souveraineté nationale et le *gouvernement* monarchique, entre la liberté et le gouvernement d'un seul (2) ; cela

(1) *Contr. soc.*, livre III, chap. iv.

(2) « Un peuple est libre quelque forme qu'ait son Gouvernement,

s'explique par la conception particulière qu'il se fait de la souveraineté et du gouvernement.

La souveraineté est tout entière dans le pouvoir de faire la loi, et ce pouvoir reste toujours « entre les mains du peuple entier. » Le pouvoir exécutif, ou gouvernement, *n'est pas* un attribut de la souveraineté — car la souveraineté est indivisible — mais une simple émanation (1) de la souveraineté, et celui qui l'exerce n'est aucunement indépendant ; il n'est que le *commis* et *serviteur* du peuple qui peut le contrôler à tout instant et lui retirer le pouvoir dont il l'a investi (2).

Ce que le peuple ne peut déléguer, c'est l'exercice de la volonté générale, c'est le pouvoir de décréter le droit, c'est le pouvoir législatif, qui constitue à lui seul la véritable souveraineté.

Aussi Rousseau proclame-t-il cette souveraineté, en même temps qu'indivisible, inaliénable ; elle doit être retenue et exercée par le peuple en corps, elle n'est pas susceptible de représentation.

L'idée maîtresse de sa thèse sur ce point est formulée au chapitre I du livre II, avec une grande rigueur : « Je

quand dans celui qui le gouverne il ne voit point l'homme, mais l'organe de la loi.

En un mot, la liberté suit toujours le sort des lois ; elle règne ou périt avec elles. (*Lettres écrites de la Montagne*, part. II, lettre 8.)

(1) *Cont. soc.*, livre II, chap. II.

(2) Les dépositaires de la puissance exécutive ne sont pas les maîtres du peuple, mais ses officiers, il peut les établir et les destituer quand il lui plaît. (*Cont. soc.*, liv. III, chap. XVIII). Et plus haut, liv. III, chap. XIV : « A l'instant que le peuple est légitimement assemblé en corps souverain, toute juridiction du Gouvernement cesse, la puissance exécutive est suspendue, parce que, où se trouve le représenté, il n'y a plus de représentant. »

« dis donc que la souveraineté, n'étant que l'exercice de
 « la volonté générale, ne peut jamais s'aliéner, et que le
 « souverain qui n'est qu'un être collectif, ne peut être
 « représenté que par lui-même : le pouvoir peut bien se
 « transmettre, mais non pas la volonté.

« En effet, s'il n'est pas impossible qu'une volonté par-
 « ticulière s'accorde sur quelque point avec la volonté
 « générale, il est impossible au moins que cet accord soit
 « durable et constant ; car la volonté particulière tend,
 « par sa nature, aux préférences, et la volonté générale
 « à l'égalité. Il est plus impossible encore qu'on ait un
 « garant de cet accord, quand même il devrait toujours
 « exister ; ce ne serait pas en effet de l'art, mais du
 « hasard. Le souverain peut bien dire : « Je veux actuel-
 « lement ce que veut un tel homme, ou du moins ce qu'il
 « dit vouloir » ; mais il ne peut pas dire : « Ce que cet
 « homme voudra demain, je le voudrai encore », puisqu'il
 « est absurde que la volonté se donne des chaînes pour
 « l'avenir, et puisqu'il ne dépend d'aucune volonté de
 « consentir à rien de contraire au bien de l'être qui
 « veut. »

Dans le chapitre vi du même livre, consacré aux lois, l'affirmation se répète, plus précise et plus catégorique encore : « Le peuple soumis aux lois en doit être l'auteur ; il n'appartient qu'à ceux qui s'associent de régler les conditions de la société. »

Mais distinguons : Rousseau entend-il par là que le peuple doive et puisse lui-même, *sponte sua*, en Assemblée générale, faire les lois ?

Assurément non.

« Comment, dit Rousseau, une multitude aveugle, qui souvent ne sait ce qu'elle veut parce qu'elle sait rarement

ce qui lui est bon, exécuterait-elle d'elle-même une entreprise aussi grande, aussi difficile, qu'un système de législation ?

« De lui-même le peuple veut toujours le bien, mais de lui-même il ne le voit pas toujours. La volonté générale est toujours droite, mais le jugement qui la guide n'est pas toujours éclairé... Les particuliers voient le bien qu'ils rejettent; le public veut le bien qu'il ne voit pas. Tous ont également besoin de guides (1). »

L'auteur du *Contrat social* reconnaît donc la nécessité d'un législateur, d'un homme qui recherche le bien, découvre les meilleures règles de société qui conviennent aux nations, et cela fait, ayant réuni un système de législation, le soumette au peuple, qui seul a le pouvoir d'en faire la véritable loi.

Mais là se borne sa tâche : « Celui qui dirige les lois n'a donc ou ne doit avoir aucun droit législatif; et le peuple même ne peut, quand il le voudrait, se dépouiller de ce droit incommunicable, parce que, selon le pacte fondamental, il n'y a que la volonté générale qui oblige les particuliers, et qu'on ne peut jamais s'assurer qu'une volonté particulière est conforme à la volonté générale qu'après l'avoir soumise aux suffrages libres du peuple : j'ai déjà dit cela, mais il n'est pas inutile de le répéter » (2).

Le législateur propose, le peuple ratifie : telle est la règle posée par Rousseau. C'est la condamnation formelle du système représentatif, de ce système dans lequel le représentant a un pouvoir de décision propre, est investi du droit libre et arbitraire de *vouloir* définitivement au nom du peuple.

(1) *Contrat soc.*, liv. II, chap. vi.

(2) *Cont. soc.*, livre II, chap. vii.

La conception moderne du représentant est pour Rousseau la négation même de la souveraineté nationale, et il l'anathématise en termes virulents dans le chapitre xv du livre III consacré aux « députés et représentants ». Heureuses les républiques antiques où les citoyens volaient aux assemblées pour participer à la gestion des affaires de l'État ! Aujourd'hui les citoyens ne songent plus qu'à leurs aises et n'ont d'autre préoccupation que celle de leurs intérêts ; ils sont devenus indifférents à la chose publique.

Alors « l'attiédissement de l'amour de la patrie, l'activité de l'intérêt privé, les conquêtes, l'abus du gouvernement ont fait imaginer la voie des députés ou représentants du peuple dans les assemblées de la nation ».

« L'idée des représentants est moderne, dit Rousseau ; elle nous vient du gouvernement féodal, de cet inique et absurde gouvernement, dans lequel l'espèce humaine est dégradée, et où le nom d'homme est en déshonneur.

« Dans les anciennes républiques, et même dans les monarchies, jamais le peuple n'eut de représentants ; on ne connaissait pas ce mot-là. Il est très singulier qu'à Rome, où les tribuns étaient si sacrés, on n'ait pas même imaginé qu'ils pussent usurper les fonctions du peuple, et qu'au milieu d'une si grande multitude ils n'aient jamais tenté de passer de leur chef un seul plébiscite (1). »

Mais l'objection aussitôt se présente : les républiques antiques, dont Rousseau cite l'exemple, avaient des esclaves ; la *liberté* de leurs citoyens s'érigait nécessairement sur les épaules asservies de la multitude des ilotes, et le forum avait pour corollaire l'ergastule.

(1) *Contr. soc.*, livre III, chap. xv.

Rousseau n'a pas méconnu cette vérité historique et c'est pourquoi, ayant lui-même, et avec une généreuse indignation, condamné et proscrit l'esclavage, il pense que les peuples modernes ne peuvent jouir de la véritable liberté.

Ils doivent se résigner à avoir des représentants. Mais, et c'est là sa conclusion dernière, le pouvoir de ces derniers ne doit pas être sans limites; en aucun cas, leur décision ne peut être absolument libre et arbitraire; elle doit demeurer subordonnée à la sanction de la collectivité; et Rousseau donne en ces termes à sa théorie son expression définitive :

« La souveraineté ne peut être représentée, par la même raison qu'elle ne peut être aliénée; elle consiste essentiellement dans la volonté générale, et la volonté ne se représente point; elle est la même, ou elle est autre; il n'y a point de milieu. *Les députés du peuple ne sont donc ni ne peuvent être ses REPRÉSENTANTS; ils ne sont que ses COMMISSAIRES; ils ne peuvent rien conclure définitivement.*

« *Toute loi que le peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle*; ce n'est point une loi. Le peuple anglais pense être libre, il se trompe fort; il ne l'est que durant l'élection des membres du Parlement; sitôt qu'ils sont élus, il est esclave, il n'est rien. Dans les courts moments de sa liberté, l'usage qu'il en fait mérite bien qu'il la perde (1). »

Plus tard, dans un autre ouvrage, dans ses *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, Rousseau apportera quelques atténuations à la rigueur de sa théorie (2).

(1) *Contr. soc.*, liv. III, chap. xv.

(2) Chap. VII des *Considérations sur le Gouvernement de Pologne*:

Mais la Révolution ignorera les *Considérations* ; c'est dans le *Contrat social* seul qu'elle cherche la pensée définitive de Rousseau : et le principe proclamé par lui de la ratification populaire en matière législative deviendra dans la bouche de ses disciples de la Constituante et de la Convention une conséquence nécessaire et légitime de la souveraineté nationale.

Mais des contradicteurs déterminés se dresseront devant eux, qui défendront contre leurs attaques le système représentatif si violemment anathématisé par Rousseau ; et ceux-là opposeront à l'autorité du philosophe de Genève celle de l'auteur de l'*Esprit des lois*.

Sept ans en effet avant l'apparition du *Contrat social*, en 1755, Montesquieu a, par avance, défendu le système

« Un des plus grands inconvénients des grands Etats, celui de tous qui y rend la liberté la plus difficile à conserver, est que la puissance législative ne peut s'y montrer elle-même et *ne peut agir que par députation*. Cela a son mal et son bien ; mais le mal l'emporte : le législateur en corps est difficile à corrompre mais facile à tromper ; ses représentants sont difficilement trompés, mais aisément corrompus et il arrive rarement qu'ils ne le soient pas. Vous avez sous les yeux l'exemple du Parlement d'Angleterre... Or, on peut éclairer celui qui s'abuse, mais comment retenir celui qui se vend. »

Comme moyen d'éviter cette corruption, Rousseau propose « d'assujettir les représentants à suivre exactement leurs instructions et à rendre un compte sévère à leurs constituants de leur conduite à la Diète. »

« Là-dessus, ajoute-t-il, je ne puis qu'admirer la négligence, l'incurie et j'ose dire la stupidité de la nation anglaise qui après avoir armé ses députés de la suprême puissance n'y ajoute aucun frein pour régler l'usage qu'ils en pourront faire pendant sept ans entiers que dure leur commission. »

représentatif contre les attaques de Rousseau et critiqué à son tour le gouvernement direct.

Ce n'est pas qu'il veuille que le peuple demeure absolument écarté de la gestion de la chose publique : sur certains points, notamment dans le pouvoir exécutif, il admet son intervention directe ; voici comment il la conçoit et la délimite dans son chapitre « du gouvernement républicain et des lois relatives à la démocratie » (1) :

« Le peuple qui a la souveraine puissance doit faire par lui-même tout ce qu'il peut bien faire et ce qu'il ne peut pas bien faire, il faut qu'il le fasse par ses ministres.

« Ses ministres ne sont point à lui s'il ne les nomme : c'est donc une maxime fondamentale de ce gouvernement que le peuple nomme ses ministres, c'est-à-dire ses magistrats.

« Le peuple est admirable pour choisir ceux à qui il doit confier quelque partie de son autorité.

« Il n'a à se déterminer que par des choses qu'il ne peut ignorer et des faits qui tombent sous le sens. Il sait très bien qu'un homme a été souvent à la guerre, qu'il a eu tels ou tels succès : il est donc très capable d'élire un général.

« Il sait qu'un juge est assidu, que beaucoup de gens se retirent de son tribunal contents de lui, qu'on ne l'a pas convaincu de corruption ; en voilà assez pour qu'il élise un prêteur. »

Mais cette concession faite, Montesquieu refuse au peuple toute compétence pour diriger lui-même le pouvoir exécutif : « Saura-t-il conduire une affaire, connaître les

(1) *Esprit des Lois*, liv. II, chap. II.

lieux, les occasions, les moments, en profiter? Non, il ne le saura pas...

« Comme la plupart des citoyens, qui ont assez de suffisance pour élire, n'en ont pas assez pour être élus, de même le peuple, qui a assez de capacité pour se faire rendre compte de la gestion des autres, n'est pas propre à gérer par lui-même.

« Il faut que les affaires aillent, et qu'elles aillent un certain mouvement qui ne soit ni trop lent ni trop vite. Mais le peuple a toujours trop d'action, ou trop peu. Quelquefois avec cent mille bras il renverse tout; quelquefois avec cent mille pieds il ne va que comme les insectes. »

L'incompétence du peuple n'est pas moindre dans l'exercice du pouvoir législatif; il a besoin de représentants; Montesquieu développe sur ce point sa pensée dans le chapitre célèbre consacré au panégyrique de la Constitution d'Angleterre :

« Comme dans un État libre, tout homme qui est censé avoir une âme libre doit être gouverné par lui-même, *il faudroit que le peuple en corps eût la puissance législative*; mais comme cela est impossible dans les grands États, et est sujet à beaucoup d'inconvénients dans les petits, il faut que le peuple fasse par ses représentants tout ce qu'il ne peut pas faire par lui-même...

« Le grand avantage des représentants, c'est qu'ils sont capables de discuter les affaires.

« Le peuple n'y est point du tout propre : ce qui forme un des grands inconvénients de la démocratie. »

Et, quelques lignes plus bas, il ajoute, répondant indirectement aux admirateurs de l'antiquité :

« Il y avoit un grand vice dans la plupart des anciennes

républiques : c'est que le peuple avoit droit d'y prendre des résolutions actives, et qui demandent quelque exécution, chose dont il est entièrement incapable. Il ne doit entrer dans le gouvernement que pour choisir ses représentants ; ce qui est très à sa portée. Car, s'il y a peu de gens qui connaissent le degré précis de la capacité des hommes, chacun est pourtant capable de savoir en général si celui qu'il choisit est plus éclairé que la plupart des autres. »

La thèse de Montesquieu devait être reprise avec plus de détails par de Lolme (1) qui, écrivant après Rousseau, s'attachait à réfuter ses théories et à démontrer que le vote direct des lois par le peuple ne lui donnait qu'une illusion de décision propre et non un pouvoir sérieux et utile :

« La plus grande partie de ceux qui composent la multitude, distraits par les besoins plus pressants de la subsistance, n'ont ni le loisir, ni même, par l'imperfection de leur éducation, les connaissances nécessaires à de tels soins.

« La nature, d'ailleurs, avare de ses dons, n'a donné qu'à une petite portion d'hommes une tête capable des calculs compliqués d'une législation ; et, comme le malade se confie à un médecin, le plaideur à un avocat, de même le très grand nombre des citoyens doit se confier à ceux qui sont plus habiles qu'eux, pour l'exécution des choses qui, en même temps qu'elles les intéressent si essentiellement, requièrent tant de qualités pour les bien faire.

« A ces raisons, déjà si fortes, il s'en joint une autre, s'il se peut plus décisive : c'est que la multitude, par cela même qu'elle est une multitude, est incapable d'une résolution réfléchie.

(1) V. Esmein, *op. cit.*, p. 232.

« Très peu ont réfléchi sur ce qui doit faire l'objet de l'assemblée, très peu y portent d'avis, ou du moins, d'avis à eux, auquel ils tiennent.

« Comme il faut cependant prendre un parti, la plupart se décident pour des raisons dont ils rougiraient de se payer dans des occasions bien moins sérieuses ; un spectacle inusité, un changement dans le lieu de l'assemblée, un mouvement, une rumeur, sont dans l'indécision générale, la raison suffisante de la détermination du grand nombre, et de l'agrégation de volontés formées sans connaissance de cause, se forme une volonté totale qui est aussi sans réflexion.

« Si, au milieu de tous ces désavantages, l'assemblée étoit laissée à elle-même et que personne n'eût intérêt de la rejeter dans l'erreur, le mal, quoique très considérable, ne seroit cependant pas extrême ; parce qu'une telle assemblée n'étant jamais appelée à se décider que sur le *oui* ou sur le *non*, c'est-à-dire n'ayant jamais que deux partis à prendre, il y a chance égale pour chacun d'eux, et on pourroit, du moins, espérer que, de deux fois l'une, elle rencontreroit le bon.

« Mais la ligue de ceux qui ont part à l'autorité, ou à ses avantages, ne reste pas ainsi dans l'inaction... Ce sont eux qui convoquent l'assemblée et qui la dissolvent, ce sont eux qui lui proposent...

« Lui faisant plusieurs propositions à la fois et qu'il faut accepter *en bloc*, ils cachent ce qui va à leurs vues particulières ou le colorent, en le joignant à des choses qu'ils savent frapper agréablement le grand nombre (1). »

(1) *Constitution de l'Angleterre*, liv. II, ch. v, Genève, 1790, t. I, p. 241 et suivantes.

Ce sont, en fin de compte, les idées de Montesquieu et de Lolme qui prévalurent dans la première Assemblée de la Révolution.

Mais à côté d'elles, dans toutes les grandes discussions doctrinales qui marquèrent les séances de la Constituante, les idées de Rousseau ne laissèrent échapper aucune occasion de s'affirmer.

Elles avaient longtemps cheminé dans la pensée nationale ; elles avaient laissé dans les écrits, et jusque dans les faits, des traces dont un rapide examen de l'état des esprits, dans les années qui précèdent la convocation des États de 1789, va nous permettre de mesurer la profondeur.

CHAPITRE III

LES THÉORIES DE ROUSSEAU ET L'OPINION PUBLIQUE EN 1789

Le 5 mai 1789, rompant un mutisme forcé qui a duré cent soixante-quinze ans, les États Généraux élèvent la voix, au nom du pays, devant le pouvoir royal ; celui-ci, après le vain expédient d'une assemblée de notables, a dû incliner sa résistance orgueilleuse devant le vœu pressant et impérieux de la nation.

Et la représentation nationale se présente devant lui avec des paroles audacieuses ; ce ne sont plus les « communes agenouillées » de 1614 (1) ; le roi a convoqué les États pour résoudre la difficulté d'embarras financiers : les États feront plus et mieux ; ils vont donner une Constitution à la France, qui n'en a pas.

Ils vont établir la liberté politique et l'imposer au respect du Monarque ; ainsi le veulent les commettants qui les ont envoyés à Versailles.

C'est qu'en effet, depuis vingt ans, la conscience nationale est sortie de sa torpeur ; la masse populaire a remué des idées, réfléchi, discuté ; éclairée par les philosophes, elle s'est instruite de ses droits, et sa raison ose la discussion hardie des doctrines et des systèmes politiques.

(1) Edgar Quinet, la *Révolution* ; Paris, 1869, t. I, p. 52.

Le champ s'ouvre d'autant plus large aux semailles de la métaphysique politique, à la culture intensive des conceptions rationnelles et mathématiques, que l'absolutisme niveleur de la monarchie l'a déblayé de toute institution représentative (1). États Généraux, Parlements, Assemblées provinciales, institutions locales, le pouvoir royal a tout aboli, pour organiser le gouvernement du pays sans le pays.

Un siècle de monarchie absolue a effacé le souvenir des libertés anciennes, et enlevé à la nation, qui rêve d'une organisation politique nouvelle, le guide et le secours de la méthode expérimentale. Écartée de l'administration du pays, n'ayant aucune part au fonctionnement des institutions qui la régissent, elle n'a pas cet usage des affaires qui a permis aux Anglais de changer graduellement l'esprit des institutions par la pratique, et qui prémunit contre la séduction de la théorie pure.

A cette séduction se laissent d'ailleurs entraîner toutes les classes de la société (2).

L'aristocratie elle-même, dont la frivolité oublie avec quelle brutalité subite la conception théorique se fait parfois réalité, se donne volontiers à ce qu'elle considère comme « des jeux fort ingénieux de l'esprit ».

Les grands principes promulgués par les philosophes ont ainsi tracé leur sillon dans l'esprit public.

(1) V. Arthur Desjardins, *Etats Généraux (1355-1614) leur influence sur le Gouvernement et la législation du pays*, Paris, 1871, p. 784. V. Tocqueville, *op. cit.*, p. 207-208.

(2) « Au xviii^e siècle, on put voir des théories générales et abstraites sur la nature des sociétés devenir le sujet des entretiens journaliers des oisifs et enflammer jusqu'à l'imagination des femmes et des paysans. » Tocqueville, *op. cit.*, p. 205-206.

L'idée de la liberté politique, jaillie des pages de l'*Esprit des lois*, s'est répandue partout, vingt ans avant la réunion des États ; dès 1770, constate M. de Tocqueville, elle a commencé de pénétrer profondément dans tous les cerveaux (1).

Le *Contrat social* ne passionne pas moins la foule, et avec la foule, l'élite ; d'abord prohibé, l'exemplaire se vend bientôt à Paris « pour un petit écu » ; à la veille de la convocation des trois ordres, on le verra dans toutes les mains, comme en témoigne Camille Desmoulins.

En 1788, Mallet-Dupan entend Marat lire et commenter l'ouvrage du philosophe genevois dans les promenades publiques « aux applaudissements d'un auditoire enthousiaste » (2).

« Les clercs de la basoche, dit M. Chuquet, les avocats, les publicistes le citent sans cesse ; les professeurs de droit le donnent en guise de manuel à leurs élèves. Ceux qu'ennuie sa géométrie répètent la maxime hardie du début : « L'homme est né libre, et partout il est dans les fers (3). »

Souveraineté du peuple, égalité des citoyens, ces formules sont dans toutes les bouches : « le Tiers État sait qu'il a le nombre et par suite le droit, qu'il est non pas un *ordre*, mais le peuple, qu'il est « tout » (4), comme dira

(1) « L'idée que le peuple tout entier a le droit de prendre part à son Gouvernement pénètre dans les esprits et s'en empare... Les Français ne se bornaient plus à désirer que leurs affaires fussent mieux faites ; ils commençaient à vouloir les faire eux-mêmes. (Tocqueville, *op. cit.*, p. 245.)

(2) *Mercure britannique*, II, 360.

(3) A. Chuquet, *Rousseau*, p. 147.

(4) *Ibid.*

Sieyès : Rousseau n'a-t-il pas exprimé la théorie du vote par tête, qui sera la première revendication du Tiers, lorsqu'il a dit : « Il importe que chaque citoyen n'opine que d'après lui. »

L'influence du *Contrat* s'atteste à chaque page des innombrables écrits qui se publient à la veille de la convocation des États (1) ; déjà, des clubs se forment où, le *Contrat* en main, des orateurs débattent les grandes questions d'intérêt politique et social (2) ; l'audace des pamphlétaires inspirés du philosophe de Genève est telle que le Parlement cite à sa barre et condamne, par des considérants sévèrement motivés, « les écrits induisant le peuple en erreur, engendrant la guerre intestine et ébranlant la monarchie » (3).

Les principes que Rousseau a proclamés « tous les hommes sont libres et égaux en droits ; le principe de la souveraineté réside dans la nation ; la loi est l'expression de la volonté générale » parcourent la France dans le vol éparpillé des feuilles imprimées avant d'aller se fixer sur la table d'airain de la Déclaration des Droits.

Ces principes, nous les trouvons puissamment affirmés par deux des hommes éminents qui vont dans l'Assemblée prochaine se mettre au premier plan de la foule des représentants.

En 1788, Sieyès publie *l'Essai sur les privilèges* et la célèbre brochure *Qu'est-ce que le Tiers-État*, dont le succès est prodigieux.

(1) Plus de trois mille dans les dix mois entre juillet 1788 et mai 1789. *Histoire de France*, Henri Martin, t. XVI, p. 625.

(2) V. Buchez et Roux, t. I-II, p. 286.

(3) *Ibid*, p. 286-292.

Une bonne part de l'ouvrage reproduit simplement la théorie de Rousseau sur la formation du pacte social.

Sieyès toutefois n'a pas les préventions de Rousseau contre le système représentatif, qu'il ne croit pas incompatible avec la démocratie ; ce système a même été un des sujets favoris de sa méditation ; Sieyès permet à la communauté de commencer par *déléguer* largement ses pouvoirs à une représentation *extraordinaire* qui est comme la communauté souveraine : cette représentation extraordinaire promulguera une constitution, de laquelle tiendront leurs pouvoirs les corps représentatifs *ordinaires*, ou assemblées *législatives*, par opposition aux corps extraordinaires qui sont *constituants*.

Les conceptions de Sieyès sur *l'État* et le citoyen sont directement inspirées de Rousseau.

L'État, pour lui, est un corps *d'associés* vivant sous une loi commune et représentés par une même législature (1), une association *d'individus* formant une unité et ayant une volonté commune que manifeste la loi. L'origine de tout pouvoir est dans l'individu.

L'élément constitutif de l'État (2), le citoyen, l'élément représentable, et l'idée de *l'égalité* de tous les citoyens sont dégagés par Sieyès avec une rigoureuse netteté (3). Tous les citoyens sont également investis de la qualité représentable, qui leur permet de prendre « une part active à la formation de la loi sociale » (4).

(1) *Qu'est-ce que le Tiers État ?* ch. I.

(2) *Ibid.*, ch. V.

(3) « Je me figure la loi au centre d'un globe immense ; tous les citoyens, sans exception sont à la même distance de la circonférence et n'y occupent que des places égales. » *Ibid.*, chap. VI.

(4) *Ibid.*, chap. VI.

Et, après Rousseau, pour arriver à la formation de cette loi, Sieyès aboutit à la consécration de la loi de majorité, qu'il qualifie de « maxime incontestable ».

Plus visible encore est l'influence de Rousseau dans le discours qu'au mois de janvier 1789, Mirabeau prononce devant les États de Provence (1); l'idée qu'il se fait de la représentation est celle de la *carte réduite* de la Nation (2). « Lorsqu'une nation n'a point de représentants, chaque individu donne son vœu par lui-même.

« Lorsqu'une nation est trop nombreuse pour être réunie dans une seule assemblée, elle en forme plusieurs et les individus de chaque assemblée particulière donnent à un seul le droit de voter pour eux; tout représentant est par conséquent un élu; la collection des représentants est la nation et tous ceux qui ne sont point représentants ont dû être électeurs par cela seul qu'ils sont représentés; le premier principe de cette matière est donc que la représentation soit *individuelle*; elle le sera s'il n'existe aucun individu dans la nation qui ne soit électeur ou élu, puisque tous devront être représentants ou représentés. »

Ce n'est pas autre chose que la théorie du gouvernement semi-représentatif, tel que nous l'avons exposé plus haut; le citoyen qui nomme son représentant est ici le citoyen-législateur, au lieu d'être le citoyen-électeur,

(1) Œuvres de Mirabeau, avec notice sur sa vie et ses ouvrages, par M. Mérilhon; discours et opinions, Paris, 1834, 3 vol. t. I, p. 8 à 21, texte complet. V. des extraits dans l'Introd. du *Moniteur*, p. 599-600.

(2) « Les États sont pour la nation ce qu'est une carte réduite pour son étendue physique; soit en partie, soit en grand, la copie doit toujours avoir les mêmes proportions que l'original (*Œuvres*, t. I, page 7).

nommant les législateurs (1). Mirabeau s'éloigne beaucoup, on le voit, de la conception moderne de la représentation ; ce n'est guère que plus tard, dans les discussions de l'Assemblée, qu'ayant « avec son coup d'œil d'aigle » saisi les avantages de ce système, il lui apportera sa puissante adhésion.

Il convient de rapprocher de l'opinion de Mirabeau les idées que l'on trouve exprimées dans un document émanant de la population de Paris et où l'idée de la représentation atomistique est très nettement exposée (2).

Dans cette *Pétition des citoyens domiciliés à Paris*, attribuée au docteur Guillotin et qui porte la date du 5 décembre 1788, on lit : « Il faut que la représentation soit juste ; tout François est libre sous l'autorité sacrée des Loix, dans la propriété de sa personne et dans la propriété de ses biens, et à la rigueur tous les François le sont *également*.

« Nulle loi n'a jamais osé prononcer le contraire ; tout François a donc un *droit égal* à défendre sa propriété, quelle qu'elle soit, *par lui-même* ou par son représentant.

« Tout François qui n'assiste pas aux États Généraux a donc le droit d'y être représenté, et nul n'a plus le droit de l'être qu'un autre.

« *Le grand nombre de citoyens ne permettant pas à chaque individu d'avoir son représentant particulier*

(1) V. Saripolos, *op. cit.*, p. 158 en note.

(2) V. dans la collection des documents relatifs à l'histoire de Paris pendant la Révolution française publiée sous le patronage du Conseil municipal de Paris. Les élections et les cahiers de Paris, en 1789, documents recueillis par M. Ch. L. Chassin, t. I, p. 39. Paris, 1888.

aux États Généraux, il est nécessaire que plusieurs citoyens aient un seul et même représentant *qui porte leur vœu* à l'Assemblée nationale.

« D'où il suit nécessairement qu'un représentant doit représenter un certain nombre déterminé de citoyens, égal au nombre de citoyens représentés par un autre représentant quelconque, et que les voix doivent être comptées par tête de représentants. Autrement certains individus influenceraient plus sur les délibérations que les autres, *ce qui seroit contraire à l'égalité reconnue des droits de citoyens*, et par conséquent contraire à la justice. »

Mais quelque prédisposition qu'eût l'esprit public à se laisser séduire, pour les raisons que nous avons indiquées, par les conceptions politiques des philosophes du XVIII^e siècle, ces conceptions eussent fait peut-être un chemin moins rapide dans la faveur nationale, si un événement capital n'était venu leur apporter la consécration décisive de l'expérience, étayer la théorie pure d'une base solide et montrer que ces conceptions ne constituaient pas uniquement une spéculation abstraite et irréalisable.

Cet événement fut la Révolution américaine (1).

M. de Tocqueville a remarquablement précisé l'influence qu'elle exerça sur la nation française (2) :

(1) « En dépit du principe monarchique, le Gouvernement, sous la pression irrésistible de l'opinion publique avait dû prendre fait et cause pour les colonies anglaises d'Amérique révoltées contre leur métropole... Cette campagne avait eu pour principal résultat de mettre les français en contact avec des hommes libres dont l'exemple prouvait suffisamment qu'un peuple n'est jamais mieux gouverné que lorsqu'il se gouverne lui-même. » Pierre Baudin et Raoul Cadières, *Les grandes journées populaires* ; Paris, 1899. Vol. I, p. 44.

(2) A. de Tocqueville, *l'Ancien Régime et la Révolution française*, p. 215.

« Tandis que dans le reste de l'Europe, dit-il, la Révolution d'Amérique n'était encore qu'un fait nouveau et singulier, chez nous elle rendait seulement plus sensible et plus frappant ce qu'on croyait connaître déjà. Là, elle étonnait; ici, elle achevait de convaincre. Les Américains semblaient ne faire qu'exécuter ce que nos écrivains avaient conçu : ils donnaient la substance de la réalité à ce que nous étions en train de rêver. C'est comme si Fénelon se fût trouvé tout à coup dans Salente. »

M. Duvergier de Hauranne a semblablement insisté sur l'importance de ce grand fait « qui réalisait ou dépassait les espérances les plus hardies des philosophes et des publicistes » (1). Et M. Sumner Maine souscrit en ces termes à la même opinion :

« Au milieu du dernier siècle, le gouvernement des Anglais commence à exciter de l'intérêt sur le continent, grâce à l'admiration qu'il a su inspirer à une classe de

(1) Pendant que la vieille Europe se querellait sur l'origine des sociétés, sur les droits de l'homme, et cherchait, selon la définition de Rousseau, « une forme d'association qui défende et protège, de toute la force commune, la personne et les biens de chaque associé, et par laquelle chacun, s'unissant à tous, n'obéisse pourtant qu'à lui-même et reste aussi libre qu'auparavant », la jeune Amérique résolvait le problème, et constituait, par un acte de sa volonté souveraine, un Gouvernement où toutes les fonctions électives et déléguées relevaient directement du peuple. Il était impossible que dans un pays où les combinaisons mixtes n'ont jamais eu beaucoup de faveur un tel événement ne frappât pas vivement les esprits, surtout quand, après y avoir pris une part personnelle, l'élite de la noblesse française se chargeait de le commenter et de le glorifier à ses risques et périls. » Duvergier de Hauranne, *Histoire du Gouvernement parlementaire en France*, t. I, p. 42.

philosophes. Sur ces entrefaites, survint la fondation de la République américaine des États-Unis, qui influa fortement sur la faveur qui entourait bientôt le gouvernement populaire ; elle renversait la croyance jadis universelle, qu'une République ne pouvait gouverner un large territoire et qu'un gouvernement essentiellement républicain ne pouvait avoir de la stabilité (1). »

Quels étaient donc les principes qui avaient inspiré les révolutionnaires américains, et de quelles théories procédaient-ils ? L'auteur que nous venons de citer prétend que la Constitution des États-Unis est une version modifiée de la Constitution britannique (2), et la même opinion est soutenue par un autre écrivain anglo-saxon qui s'efforce de démontrer « que cette constitution est l'héritière de toutes les époques de l'histoire d'Angleterre » (3).

A notre avis l'influence *prédominante* du rationalisme dans l'esprit des révolutionnaires américains ne peut pas être sérieusement contestée ; les idées abstraites, les systèmes *a priori* sont en grande faveur dans l'Amérique du XVIII^e siècle ; les congressistes de Philadelphie discutent avec ampleur toutes les questions de métaphysique politique, et les documents constitutionnels qui s'échelonnent de 1776 à 1784 attestent d'une façon éclatante la prédominance de cet esprit rationaliste (4).

(1) H. Sumner Maine, *Essais sur le Gouvernement populaire*, Paris, 1885, p. 350 et suiv.

(2) H. Sumner Maine, *op. cit.*, p. 351.

(3) M. Ellis Stevens, *Sources de la constitution des États-Unis, étudiées dans leurs rapports avec l'Histoire de l'Angleterre et de ses colonies* ; trad. Vassion, Paris, 1897, p. 246.

(4) En faveur de cette opinion : V. M. Paul Janet, *op. cit.*, dans l'introduction de la 3^e édition, t. I, 1887. Comp. avec les *Réponses et*

Le 12 juin 1776, la Déclaration des droits de Virginie « faite par les représentants du bon peuple de Virginie assemblés en pleine et libre Convention (1) », proclame le principe de la souveraineté du peuple : « Tous les pouvoirs résident dans le peuple et par conséquent dérivent de lui ; tous les magistrats sont ses *mandataires* et ses *serviteurs* (*trustees and servants*) et ils sont toujours ses justiciables. »

La déclaration d'indépendance du 4 juillet 1776 proclame le même principe, et les constitutions des États particuliers de l'Union le reproduisent avec la même netteté (2).

Le principe de l'égalité originelle des hommes a été semblablement dégagé, surtout dans les États particuliers, par les Anglo-Saxons, qui l'inscrivent dans leurs constitutions : « Tous les hommes sont par nature également libres et indépendants », dit l'article 1^{er} de la Déclaration des droits de Virginie ; « tous les hommes sont créés égaux » répète la déclaration d'indépendance de 1776 ; et de 1776 à 1784, cette égalité naturelle est successivement reconnue par les Déclarations de Pensylvanie, Vermont, New-Hampshire, Massachussets (3).

Critiques de M. Boutmy, dans ses *Etudes de droit constitutionnels*, § 1. V. aussi sur l'emploi des expressions métaphysiques fait par les Anglo-Saxons, M. Ritchie, *Natural Rights*, a criticism of some political and ethical conceptions, 1893, p. 3 et suivantes.

(1) M. Janet donne la traduction française de ce document dans la préface de l'ouvrage que nous citons plus haut.

(2) V. Dareste, *Les Constitutions modernes*. Paris, 1891, t. II, p. 408.

(3) V. A. de Chambrun, *Droits et libertés aux États Unis*. Paris 1894 : v. aussi Janet, préface citée.

M. Boutmy estime que « bien peu serré, rigide et impératif devait être le principe de l'égalité des hommes dans la bouche de propriétaires d'esclaves qui n'avaient aucunement l'idée de renoncer à l'institution de l'esclavage » (1).

Hypothèse plausible. Mais nous n'avons en ce moment qu'à constater des affirmations très catégoriques.

Ces principes n'avaient pas germé spontanément dans l'esprit des Anglo-Saxons ; ceux-ci les avaient reçus du continent ; et c'est de Rousseau lui-même qu'ils les tenaient.

Plusieurs auteurs ont attesté l'influence considérable qu'exerça l'ouvrage du philosophe genevois sur la pensée politique des Anglo-Saxons émancipés. Thomas Payne, dans son *Common sense*, avait vulgarisé les conceptions de l'auteur du *Contrat social* ; nous venons de voir les *Déclarations* proclamer après lui la souveraineté du peuple et l'égalité des citoyens ; ces mêmes Déclarations acceptent presque toutes la théorie de l'état de nature et du contrat social (2).

Nous n'en voulons pour preuve que ce préambule de la constitution du Massachussets, de 1780 : « Le corps politique est formé par l'association volontaire des individus ; c'est le résultat d'un pacte social par lequel l'ensemble du peuple contracte avec chaque citoyen, et chaque citoyen

(1) Boutmy, *op. cit.*, page 285.

(2) « La théorie du *Contrat social* est explicitement reconnue et acceptée par presque toutes les déclarations des droits contenues dans les constitutions des différents Etats de notre union. » W. Willoughby, *An examination of the nature of the state*, New-York, 1896, p. 87. V. aussi Borgeaud, *Etablissement et revision des Constitutions* ; Paris, 1896, p. 24.

avec l'ensemble, afin que tous soient gouvernés par certaines lois pour le bien général. » Ne croirait-on pas, en vérité, lire une page du *Contrat social*?

Mais les Anglo-Saxons ne devaient pas se borner à la platonique manifestation des affirmations théoriques ; ils allaient suivre Rousseau jusque dans les conséquences pratiques de son système.

Nous constatons chez eux, en effet, dès 1778, la participation directe du peuple à l'exercice de l'autorité publique, par la voie du *referendum* constituant.

A vrai dire, cette intervention directe du peuple dans l'œuvre législative n'était pas absolument une nouveauté en Amérique.

Bien avant la proclamation de l'indépendance, le gouvernement direct pur avait été pratiqué dans les colonies anglaises de l'Amérique du Nord. Les puritains qui les fondèrent avaient constitué de véritables démocraties, où tous les citoyens, admis en qualité de colons libres (*freemen*), se réunissaient en assemblées générales (*town meetings*) pour élire leurs magistrats et faire directement les lois (1).

Plus tard, le système représentatif s'introduit et les citoyens délèguent à des députés la mission de légiférer à leur place, se réservant seulement l'élection directe des magistrats supérieurs. Mais dans certaines colonies, le principe se conserve que les lois faites par les députés ne seront obligatoires qu'après avoir été soumises au vote

(1) Esmein, *op. cit.*, p. 250 ; Oberholtzer, *The referendum in America*, Philadelphia, 1893 ; Cortland F. Bishop, *History of elections in American colonies*, 1893 ; Borgeaud, *op. cit.*, p. 159 et suiv ; James Bryce, *The American Commonwealth*, Londres, 1893.

populaire, soit d'office, soit sur une demande faite dans des conditions déterminées.

Au moment de la proclamation de l'indépendance, ce droit de ratification n'a pas entièrement disparu des États particuliers, en dépit de l'extension prise par le système représentatif; il a persisté au moins dans deux de ces États, le Massachussets et le New-Hampshire. Aussi lorsqu'après la déclaration d'indépendance, les États particuliers rédigent leurs constitutions, nous voyons reparaître chez ceux que nous venons de citer l'application du *referendum* constituant.

En 1776, sur la demande des citoyens du Massachussets, la cour générale de Boston élabore une constitution (1) qui, deux ans après, en 1778, est soumise à la ratification des *town meetings*.

La majorité la rejette; la cour générale, alors, pour connaître exactement l'opinion des habitants, prend, le 20 février de l'année suivante, un arrêté chargeant les officiers municipaux de convoquer pour le mois de mai les francs-tenanciers et autres habitants jouissant des droits électoraux, à l'effet de leur soumettre les questions suivantes :

« Premièrement, pensent-ils que le moment est venu de préparer une nouvelle constitution ou plan de gouvernement ?

« Secondement, veulent-ils autoriser leurs représentants dans la prochaine législature à décider la convocation d'une convention avec mandat exclusif de préparer

(1) V. sur ces plébiscites constitutants, Borgeaud, *op. cit.*, p. 168, 169, 170 ; Signorel, *Etude de législation comparée sur le referendum législatif*. Paris, 1896, p. 232 et suiv.

une constitution nouvelle, dans le cas où ceux-ci trouveraient après le recensement des suffrages exprimés que la majorité des votants présents aux meetings, convoqués selon le mode et dans le but ci-dessus, s'est prononcée sur la première question et dans le sens de l'affirmative ?

« Afin que le vote du peuple à ce sujet soit connu, il est en outre arrêté :

« Les *selectmen* (officiers municipaux) de chaque commune adresseront à la secrétairerie, avant le premier mercredi de juin prochain, ou à cette date, procès-verbal des décisions de leurs communes respectives sur la première des questions ci-dessus énoncées, certifiant le nombre des votants pour l'affirmative et le nombre des votants pour la négative (1). »

Sur la réponse affirmative des citoyens à la première question, des élections eurent lieu pour la nomination d'une convention constituante qui, après avoir élaboré une constitution, la soumit à la ratification des *town-meetings*.

Cette fois, les deux tiers des votants acceptèrent la constitution (1780). Celle-ci, prévoyant dans un dernier chapitre l'hypothèse de sa propre revision, établissait une nouvelle application du *referendum* ; elle déclarait qu'en 1793 les électeurs seraient convoqués en assemblées à l'effet de déclarer s'il y avait lieu à reviser par voie d'amendement la constitution ; en cas d'affirmative, les communes seraient à nouveau convoquées pour élire une convention chargée de ce travail de revision.

(1) Borgeaud, *op. cit.*, p. 168, 169, 170, d'après les « Resolves of the general assembly of the state of Massachussets Bay in New England » ; Boston, 1778-1779.

Le New-Hampshire (1774-1784) suivit l'exemple du Massachussets ; sa constitution fut soumise à l'approbation des *town-meetings*, et ratifiée par ces assemblées.

Ainsi, avant 1789, la France avait sous les yeux la réalisation partielle des doctrines de Rousseau.

Les Français qui étaient allés porter le secours de leurs armes aux *insurgents* américains étaient rentrés en France pleins d'admiration pour leurs constitutions, et la doctrine de Rousseau revenait, avec eux, sur le continent, fortifiée et corroborée par l'expérience et la pratique.

Toutefois, et en dépit de toutes ces apparences, il convient de reconnaître qu'en 1789 les opinions étaient loin d'être républicaines et que, notamment, la doctrine du gouvernement direct ne comptait pas beaucoup de partisans déterminés. Ceux-là même qui, en théorie, l'admettaient, se référant à la parole du maître, ne croyaient pas que l'exercice direct de la souveraineté par le peuple fût applicable et possible dans un pays aussi étendu et peuplé que la France.

On rencontre cependant des traces non douteuses de l'idée dans les Cahiers où, à la veille de la réunion des États Généraux, le pays résuma sa pensée et ses aspirations.

D'une façon générale, les cahiers demandent le maintien du gouvernement monarchique, le roi étant chargé du pouvoir exécutif et investi d'un droit de sanction sur la loi.

Pourtant, certains font intervenir directement la nation, au moins dans le pouvoir constituant, la mettent même au premier plan, et déclarent nécessaire son consentement *exprès* pour les modifications des lois fondamentales,

Il est remarquable que beaucoup de ces vœux « démagogiques » émanent de la noblesse.

Celle d'Évreux et d'Alençon rappelle que dans la formation de la loi le consentement populaire intervient à côté du décret du prince : *lex fit consensu populi et constitutione regis* (1).

La noblesse du Bugey va plus loin, et l'on trouve dans ses cahiers l'affirmation non équivoque du droit pour la nation de participer directement à la formation de la loi fondamentale ; d'autres cahiers formulent également la théorie du pouvoir constituant de la nation (2).

Tous les cahiers du Tiers État, s'inspirant de l'idée d'égalité, réclament le vote par tête, suivis en cela par les

(1) H. Martin. *op. cit.*, t. XVI, p. 137.

(2) Cahier de la noblesse du Bugey, p. 8 et 9 : « Dans la monarchie le souverain est la nation, jointe au monarque et présidée par lui. Le pouvoir souverain étant l'exercice de la volonté générale, il ne peut être restreint, limité, ni communiqué parce qu'on peut bien communiquer le pouvoir mais non la volonté. Les États Généraux n'étant pas la nation, mais son image, ne jouissent pas de la plénitude de la souveraineté ; ils sont cependant revêtus du pouvoir exclusif de consentir et accorder les impôts, et de faire de nouvelles lois, *sans avoir le droit de prescrire celles qui servent de base au contrat social et à la forme du Gouvernement, sans le consentement exprès de la nation.* (Résumé général ou extrait des cahiers de Paris, 1789, II, p. 29). Maint cahier du Tiers État avait précisé et formulé la théorie du pouvoir constituant de la nation : « Attendu que la constitution, une fois formée, devra régner sur toutes les parties de l'empire et même sur les États Généraux, la nation qui est le pouvoir constituant, pourra seule *exercer ou transmettre expressément* à des représentants *ad hoc* le droit de réformer, améliorer ou changer la constitution qui sera faite dans les prochains États Généraux. (*Paris hors les murs*, p. 23, l. c. III, p. 37), cité par Borgeaud, *op. cit.*, p. 24.

cahiers d'une partie du bas clergé ; celui-ci d'ailleurs est animé de sentiments démocratiques : il demande l'élection partout, sauf pour la royauté (1) : il veut que l'on restitue au peuple l'élection de ses administrateurs, prérogative actuelle du pouvoir exécutif ; la noblesse, de son côté, a dit dans la majorité de ses cahiers que les juges, ne tenant leur puissance que de la nation assemblée, ne doivent être nommés par le roi que sur une présentation faite par le peuple (2).

Des cahiers du Tiers État sort un grand cri : Égalité ! Et c'est ici, surtout, que l'influence du *Contrat social* apparaît dominatrice ; dégagés des contradictions, des obscurités, des subtilités qui les accompagnent dans l'œuvre du philosophe genevois, les grands principes s'affirment en formules brèves, coupantes, impérieuses : « Tout pouvoir émane de la nation. — La volonté générale fait la loi, la force publique en assure l'exécution (3). Tous les hommes étaient égaux avant leur association civile ; ils doivent être égaux devant les lois constitutives des corps politiques. »

« Nous prescrivons à nos représentants, dit le cahier de Paris (4) de se refuser invinciblement à tout ce qui pourrait offenser la dignité des citoyens libres, qui viennent exercer les droits souverains de la nation. Ils refuseront

(1) H. Martin, *op. cit.*, t. XVI, p. 636.

(2) Tocqueville, *op. cit.*, p. 399. V. cahiers de la noblesse de Péronne, Montdidier et Roye : « Que les juges soient dorénavant nommés par le roi sur la présentation du peuple ». E. Quinet, *op. cit.*, p. 33.

(3) V. Buchez et Roux, *op. cit.*, vol. I, II, p. 347.

(4) H. Martin, *op. cit.*, t. XVI, p. 640.

tout subsiste tant que la déclaration des droits de la nation ne sera pas passée en loi. Le pouvoir législatif appartient à la nation, le pouvoir exécutif au roi, qui aura droit de sanction. La constitution qui sera faite par les États Généraux sera la propriété de la nation et ne pourra être changée ou modifiée que par le pouvoir constitutif, c'est-à-dire *par la nation elle-même ou par ses représentants* qui seront nommés *ad hoc* par l'universalité des citoyens (1).

« Les juges seront élus par la nation. » Beaucoup de cahiers demandent aussi que les évêques et curés redeviennent électifs.

« La volonté générale fait la loi », disent les cahiers ; mais ayant proclamé le droit législatif de la nation, le Tiers se borne là et n'en réclame pas l'exercice direct par le peuple lui-même ; il le laisse aux États Généraux, à ses représentants, à « la nation assemblée en États Généraux. »

Aussi dans l'Assemblée qui, munie de ces cahiers, se présente le 5 mai devant le roi, une grosse majorité est-elle acquise aux principes d'une monarchie constitutionnelle et *représentative*.

L'influence de Montesquieu, on l'a maintes fois constaté, est prédominante dans la Constituante ; ses idées sur la liberté politique, sur la séparation des pouvoirs, son apologie de la constitution anglaise vont être reprises par une pléiade d'orateurs qui opposeront à la conception du gouvernement direct comme à la métaphysique de Sieyès, à sa construction rationnelle et scientifique de la machine politique, la méthode expérimentale et l'exemple du pays voisin.

(1) Buchez et Roux, *op. cit.*, p. 347.

Mounier est le chef de cette école et il s'entoure de disciples fidèles et résolus, Lally-Tollendal, Bergasse, Clermont-Tonnerre, Malouet.

Mounier a pris pour modèle la constitution d'Angleterre : « La constitution anglaise établie en France et nous assurant les mêmes bienfaits qu'elle garantit à nos voisins, tel est devenu le but unique dont il ne veut pas détourner les yeux. Il a profondément étudié le mécanisme qui a permis à cette constitution savante et compliquée de vivre de si longues années sans jamais se briser entièrement, et sa pensée reste satisfaite de cet idéal restreint. Il poursuit cette conquête comme on poursuit la solution d'un problème de mathématiques, avec calme, sans passion, se croyant assuré que les ressources de la logique et de la raison suffiront à tout, et ne comprenant pas qu'on se serve d'autres armes (1). »

Avec une incessante ardeur, Mounier et ses amis combattront les théories démocratiques de Rousseau et l'idée de la toute-puissance de la multitude ; mais ils ne pourront empêcher cette idée de se faire jour et de s'inscrire au début même de la Déclaration des Droits.

C'est par une affirmation théorique des principes du *Contrat social* que débutera l'Assemblée constituante.

Montesquieu reprendra l'avantage sur Rousseau lorsqu'on jettera les bases de l'organisation gouvernementale ; mais les théories du philosophe de Genève résisteront aux efforts de ceux qui veulent les anéantir ; elles

(1) *Mounier aux Etats du Dauphiné, et à l'Assemblée constituante* (Discours prononcé à l'ouverture de la conférence des avocats, le lundi 5 déc. 1881, par Raoul Jay, docteur en droit, avocat à la cour d'appel. Paris, Alcan-Lévy, 1881).

ont, sur les bancs de la Constituante, des adeptes fervents, « une trentaine d'inconnus dont nul ne savait la pensée, qu'on soupçonnait seulement d'être en dehors du possible... Pétion, Rœderer, Buzot, d'autres encore plus ignorés s'il se peut, et enfin au plus loin et au plus bas de l'horizon, le plus inconnu, Robespierre, comme un grain imperceptible qui annonce la tempête » (1).

Ils se contentent, dans cette première assemblée, de prendre position, « en se faisant les défenseurs permanents des principes démocratiques et des idées les plus populaires » (2).

En attendant qu'ils mettent eux-mêmes en pratique, trois ans plus tard, ces principes démocratiques, nous allons les voir formuler expressément la doctrine du gouvernement direct dans les débats auxquels donnent lieu, devant l'Assemblée Constituante, la question de la Déclaration des Droits de l'Homme et celle de l'organisation constitutionnelle.

(1) Ed. Quinet, *op. cit.*, t. I, p. 78.

(2) Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, p. 50.

SECTION II

LES APPLICATIONS

CHAPITRE PREMIER

LA CONSTITUANTE

La Déclaration des Droits.

Le 6 juillet 1789, les trente bureaux de l'Assemblée désignent chacun un membre du comité chargé de préparer non la Constitution, mais l'ordre du travail relatif à la Constitution (1).

Les diverses nuances de la majorité constitutionnelle sont représentées dans ce comité, mais l'avantage numérique y demeure à la fraction modérée dont le chef, Mounier, vient dans la séance du 9 juillet lire à l'Assemblée un premier rapport sur l'ordre de travail.

Dès le début, il apporte une définition précise de la Constitution; elle est, dit-il, un ordre fixe et établi dans la manière de gouverner, ordre qui ne peut exister s'il n'est pas appuyé sur des règles fondamentales, *scellées par le*

(1) *Réimpression de l'ancien Moniteur*, tome I, p. 141.

consentement libre et formel d'une nation ou de ceux qu'elle a choisis pour la représenter.

Existe-t-il en France une constitution véritable? Non, répond Mounier.

La France, sans doute, n'est pas absolument dépourvue de lois fondamentales, mais ces lois, depuis l'origine de la monarchie, ont été mobiles, variables, et en dernier lieu soumises à la volonté d'un seul. Il n'y a pas de forme déterminée et complète de gouvernement, il n'y a pas de constitution, puisque tous les pouvoirs sont confondus, puisqu'aucune limite n'est tracée et que l'autorité est éparse. Le pouvoir, en France, n'a point eu, jusqu'à ce jour, une base solide, et le besoin s'impose, autant dans l'intérêt du roi que dans celui de ses sujets, d'une constitution qui détermine avec précision les droits du monarque et ceux de la Nation. Et répondant à ceux qui fouillent l'histoire pour y découvrir l'existence d'une prétendue Constitution, Mounier prononce ces paroles où déjà s'affirme son hostilité contre les idées de gouvernement démocratique :

« Dans quel temps de notre monarchie voudrait-on choisir les exemples de notre prétendue institution? Proposerait-on pour modèles les Champs-de-Mars et les Champs-de-Mai sous la première et la seconde race, où tous les hommes libres se rendaient en armes et délibéraient sur les affaires publiques! Sans doute, nous ne désirons pas aujourd'hui une liberté orageuse qui, ayant besoin du concours général, et presque constant d'une foule immense d'individus, ne pourrait subsister qu'en rétablissant aussi, à l'exemple de nos ancêtres, la servitude domestique et celle de la glèbe, afin qu'en l'absence de la plupart des hommes libres, les esclaves

« prissent soin de nos terres et de nos maisons. Nous
« ne désirons pas une liberté sans règle, qui place
« l'autorité arbitraire dans la multitude, la dispose à
« l'erreur, à la précipitation, appelle l'anarchie, et le
« despotisme marchant toujours à sa suite, prêt à saisir
« sa proie (1). »

Fixer la constitution du royaume, établir et déterminer les lois fondamentales, tel est donc le droit et le devoir de l'Assemblée.

Quelle est la pensée qui doit inspirer la constitution nouvelle ?

Deux principes, dit Mounier, deux idées seulement ont leurs racines dans les vieilles traditions nationales : le principe monarchique et le principe représentatif, l'idée qu'un roi placé au sommet de l'organisation politique est le meilleur garant des droits et des libertés du peuple, l'idée que la nation ne peut être taxée sans son consentement. Réaliser ces deux idées, organiser ces deux principes, non pas en les opposant l'un à l'autre, mais en les conciliant et en les entourant d'institutions qui puissent les faire vivre, telle doit être l'œuvre de la Constitution prochaine.

Mais, au préalable, une question se pose : pour qu'une Constitution soit bonne, il faut « qu'elle soit fondée sur les droits des hommes et qu'elle les protège évidemment » ; il faut donc, pour préparer une bonne Constitution, connaître les droits que la justice naturelle accorde à tous les individus, rappeler les principes qui doivent former la base de toute espèce de société, établir ce que les publicistes appellent une déclaration des droits ; et Mounier,

(1) *Réimpression de l'ancien Moniteur*, tome I, p. 141.

obéissant cette fois à l'influence de Rousseau, demande, au nom du comité, le vote d'une déclaration des droits des hommes placée en forme de préambule au-dessus des articles constitutionnels, qui seront en quelque sorte les conséquences et les applications de ces grands principes.

L'ordre de travail en dix articles qu'apporte Mounier, propose d'établir successivement les droits naturels et imprescriptibles de l'homme, les principes de la monarchie, les droits de la nation, les droits du roi, les droits des citoyens sous le gouvernement français, l'organisation et les fonctions de l'Assemblée nationale, les formes nécessaires pour l'établissement des lois, l'organisation et les fonctions des Assemblées provinciales et municipales, les principes obligatoires et les limites du pouvoir judiciaire, les fonctions et devoirs du pouvoir militaire.

Dans l'article VI de cet ordre de travail, Mounier confirme en ces termes ce qu'il a dit tout à l'heure de la nécessité de la représentation : « La nation française ne « pouvant être individuellement réunie pour exercer tous « ses droits, elle doit être représentée ; il faut donc « énoncer le mode de sa représentation et le droit de ses « représentants (1). »

Invitée par ce rapport à l'élaboration d'une déclaration des droits de l'homme, l'Assemblée répond à cet appel avec un généreux empressement ; tout de suite on voit surgir une luxuriante floraison de projets ; dès le lendemain du discours de Mounier, on en compte une douzaine (2),

(1) *Réimpression de l'ancien Moniteur*, t. I, p. 143.

(2) *Archives parlementaires*, tome VIII, v. annexes de la séance du 11 juillet.

huit jours après leur nombre atteint la trentaine (1); dans tous, l'influence de Rousseau s'atteste à chaque ligne, conjointement avec celle des *déclarations* américaines ; l'imitation va parfois jusqu'à la copie littérale. Tous, ou presque, à côté du dogme de la souveraineté nationale, proclament le principe que les citoyens ne peuvent être soumis qu'à des lois consenties *par eux* ou *par leurs représentants*. Mais tous se contentent de cette alternative sans préciser davantage.

Un comité de constitution (2) nommé par la Constituante le 14 Juillet, à l'heure même où le peuple parisien prenait la Bastille, a reçu mission de centraliser et d'examiner ces divers projets.

Le 27 Juillet, trois rapports sont faits en son nom à l'Assemblée, le premier par Champion de Cicé, sur les préliminaires de la Constitution ; le second par Clermont-Tonnerre, sur le dépouillement des cahiers ; le troisième, enfin, par Mounier, sur les principes du gouvernement français et sur les premiers articles de la Constitution.

L'archevêque de Bordeaux expose qu'après mûre réflexion le comité de Constitution a approuvé l'idée de placer en tête de la Constitution une déclaration des droits de l'homme et du citoyen, « noble idée conçue dans un autre hémisphère, dit-il, et qui devait de préférence se transporter parmi nous » (3).

(1) Voir les annexes des séances du mois de juillet, tome VIII, *Archives parlementaires*.

(2) Il se compose de Mounier ; Talleyrand, évêque d'Autun ; Sieyès ; le comte de Clermont-Tonnerre ; le comte de Lally-Tollendal ; Champion de Cicé, archevêque de Bordeaux ; Bergasse ; Chapelier.

(3) « Nous avons concouru aux événements qui ont rendu à l'Amé-

Il laisse d'ailleurs à l'Assemblée le choix entre deux projets qui ont paru réunir les différents caractères de tous les autres, ceux de Sieyès et de Mounier, le premier plus savant et plus rigoureusement enchaîné, le second présentant à l'esprit des formules plus claires et plus faciles à retenir.

Le comte de Clermont-Tonnerre analyse ensuite avec méthode et précision les vœux consignés dans les cahiers.

Et dans sa bouche nous trouvons, en ce qui concerne l'œuvre législative, cette assimilation du consentement des représentants au consentement du peuple :

« Quant au pouvoir législatif, la pluralité des cahiers le reconnaît comme résidant dans la représentation nationale, sous la clause de la sanction royale, et il paraît que cette maxime ancienne des capitulaires, *lex fit consensu populi et constitutione regis*, est presque généralement consacrée par nos commettants (1). »

Mounier, à son tour, vient lire un projet contenant les premiers articles de la Constitution, tels qu'ils ont été élaborés par le comité (2).

Outre une déclaration des droits reproduisant en grande partie celle dont Lafayette avait donné lecture dans la séance du 11 juillet, ce projet comprend un chapitre de

rique septentrionale sa liberté, elle nous montre sur quels principes nous devons appuyer la conservation de la nôtre ; et c'est le Nouveau-Monde où nous n'avions apporté autrefois que des fers qui nous apprend aujourd'hui à nous garantir du malheur d'en porter nous-mêmes. » (Buche et Roux, vol. II, p. 164.)

(1) *Réimpression de l'ancien Moniteur*, tome I, p. 214.

(2) *Réimpression de l'ancien Moniteur*, t. I, p. 215 ; Buche et Roux, tome I, p. 177 et suiv.

trente-cinq articles énonçant les principes du gouvernement français.

L'article XI de la déclaration des droits s'exprime ainsi : « Les citoyens ne peuvent être soumis à d'autres « lois que celles qu'ils ont librement consenties *par eux* « ou par leurs représentants », et c'est dans ce sens que « la loi est l'expression de la volonté générale ».

Mais le chapitre II dissipe vite les doutes que ce terme « par eux » pourrait laisser subsister : il n'y est nullement question, en effet, de l'intervention directe du peuple dans l'exercice du pouvoir législatif, non plus que dans aucune des fonctions gouvernementales.

L'intégralité du pouvoir exécutif y est dévolue au roi et le pouvoir législatif exclusivement exercé par le corps législatif conjointement avec le roi. C'est bien là, ainsi que l'observe Duvergier de Hauranne (1), le point de départ du gouvernement représentatif en France. Le gouvernement démocratique, tel que le concevait Rousseau, a pourtant dans la Constituante, au moins en théorie, de fidèles partisans ; et nous les voyons revendiquer avec ardeur les droits de la souveraineté populaire dans le débat qui, au mois d'août, s'ouvre devant l'assemblée sur la déclaration des droits.

Du 1^{er} au 4 août, une discussion prolongée met aux prises ceux qui veulent faire précéder la constitution d'une déclaration des droits avec ceux qui jugent ce préambule métaphysique inutile ou inopportun ; certains, comme Malouet, sont d'avis d'ajourner le débat sur ce point ; leur proposition est vivement combattue ; il n'y a pas moins de cinquante-six orateurs inscrits pour cette discus-

(1) Duvergier, *op. cit.*, tome I, p. 61.

sion passionnante qui est profondément empreinte des idées du *Contrat social*; on y invoque à chaque instant l'autorité de Rousseau, sans d'ailleurs le nommer, mais en le désignant des transparentes appellations « d'auteur immortel (1) » et de « fameux publiciste ».

Il serait trop long d'analyser toutes les déclarations apportées à la tribune; nous signalerons toutefois, parmi celles qui portent la trace la plus profonde des idées du philosophe genevois, la déclaration de Crénière, qui est la réédition presque littérale du *Contrat social* (2).

Voici, en effet, comment s'exprime le projet de Crénière : « Les Français considérant qu'il leur était impossible de s'assembler tous dans un même lieu et de se communiquer leurs intentions s'ils s'assemblaient dans des lieux différents, ont librement choisi, dans chaque province, ou dans chaque partie de province, des *mandataires* qu'ils ont envoyés à Versailles pour les constituer en peuple libre.

« Fidèles *aux ordres* de leurs commettants dont ils exercent les droits et *expriment les volontés*, ces mandataires, constitués en Assemblée nationale, ont déclaré et déclarent à jamais :

« 1^o Que la volonté du plus grand nombre étant la loi de tous, *chaque citoyen* a le droit de concourir à la formation des lois *en exprimant son vœu particulier*.....;

« 3^o Que *chaque citoyen* a le droit de concourir à l'institution du *pouvoir chargé de faire exécuter les lois*.....;

« 4^o Que *chaque citoyen* a le droit de *demandeur la conser-*

(1) Séance du 3 août, discours du comte d'Antraigues : Buchez et Roux, t. II, p. 210. Discours de Crénière, *Réimpression de l'ancien Moniteur*, t. I, p. 259, 1^{er} août.

(2) *Réimpression de l'ancien Moniteur*, tome I, page 260,

vation ou l'abrogation des lois et des institutions existantes et la création de lois et d'institutions nouvelles....;

« 5° Que le pouvoir législatif et institutif appartenant *essentiellement au peuple, chaque citoyen a le droit de concourir à l'organisation de tous les pouvoirs...*;

« 6° Que l'exercice de ce pouvoir *peut* être confié à des *mandataires* nommés par les habitants de chaque province, dans un nombre proportionné à celui des commettants;

« 7° Que l'époque de la tenue des assemblées nationales, leur durée ou la permanence même de l'une de ces assemblées ne peuvent être déterminées que par la volonté des citoyens, exprimée par eux ou par leurs mandataires. »

Il est, on le voit, difficile de proclamer plus nettement les principes du gouvernement direct; et si, comme l'a fait Rousseau, l'auteur du projet doit s'incliner devant des impossibilités matérielles, du moins, par ces mots répétés *d'ordres* et de *mandataires*, proteste-t-il contre la conception représentative qui laisse au député le pouvoir de décider arbitrairement.

Ce n'est pas leur volonté propre, mais bien *la volonté de leurs commettants* que les représentants doivent exprimer. L'article 1^{er} du projet confirme cette idée en spécifiant en termes non douteux, bien que le mot ne soit pas prononcé, la ratification des lois par le vote populaire; et dans l'article IV nous voyons formulé avec une netteté absolue l'un des modes de législation directe par le peuple, le système de l'initiative populaire, que Condorcet reprendra devant la Convention, et que la Suisse nous empruntera quelques années plus tard.

Le résultat de cette discussion sur la déclaration des droits ne pouvait être douteux dans une assemblée

dont l'originalité consistait surtout, ainsi que le constate Michelet, « dans une foi singulière en la puissance des idées, et qui croyait fermement qu'une fois trouvée et formulée en loi la vérité était invincible ». Le 4 août, après un débat fort tumultueux, — car excédée de répétitions, elle a hâte d'en finir avec cette question — la Constituante décide à la presque unanimité qu'une déclaration des droits sera placée en tête de la Constitution.

Les nombreux projets enfantés par le zèle enthousiaste et généreux des membres de l'Assemblée ont été renvoyés à un nouveau comité de cinq membres (1), qui a mission de les comparer et de les fondre en un seul.

Mirabeau en est le rapporteur ; il vient, dans la séance du 17 août, apporter le résultat de cette fusion ; son projet proclame l'égalité naturelle et la liberté des hommes, l'idée d'un contrat social donnant l'existence à tout corps politique, le principe que tous les pouvoirs émanent de la nation, le droit inaliénable pour toute association politique d'établir, de modifier, de changer sa Constitution (2).

Dans l'article IV reparait la formule immuable : « Une nation ne doit pas reconnaître d'autres lois que celles qui ont été expressément approuvées et consenties *par elle-même* ou *par ses représentants* souvent renouvelés, légalement élus, toujours existants, fréquemment assemblés, agissant librement selon les formes prescrites par la Constitution. »

(1) Composé de MM. Desmeuniers, l'évêque de Langres, Tronchet, Mirabeau et Rhédon (*Réimpression de l'ancien Moniteur*, séance du 13 août, p. 335). C'est sur la proposition de Desmeuniers qu'on a décidé, le 12 août, de le nommer.

(2) *Réimp. anc. Mon.*, t. I, p. 339.

Et nous lisons dans l'article X : « On ne saurait sans attenter aux droits des citoyens, les priver de la faculté de s'assembler dans la forme légale *pour consulter sur la chose publique, pour donner des instructions à leurs mandataires* ou pour demander le redressement de leurs griefs. »

N'y-a-t-il pas là en germe l'idée du *referendum*? En tous cas, nous retrouvons, à n'en pas douter, la conception du mandataire de Rousseau, qui n'a pas de volonté propre et doit obéir aux ordres de ses commettants.

Le projet qu'apporte Mirabeau ne satisfait d'ailleurs pas l'Assemblée. Elle le rejette et discute pendant plusieurs jours avant de s'arrêter à l'un des trente ou quarante projets qui lui sont soumis.

Et, son choix fait, elle bataille très longuement encore sur chacun des articles de la déclaration.

Le principe de l'établissement de la loi donne lieu à plusieurs rédactions où reparaît, concurremment avec l'idée des représentants, celle du concours personnel de chaque citoyen à sa formation (1). Finalement, Talleyrand-Périgord, évêque d'Autun, dans la séance du 21 août, propose une rédaction « plus heureuse et qui réunit tous

(1) Proposition Martineau : « La loi est une convention des citoyens réunis, elle se forme par la volonté générale. Comme il n'est personne qui n'ait concouru par soi-même ou par des représentants à la formation de la loi, il n'est personne aussi qui ne soit obligé de s'y soumettre. » Camus : « Les lois n'étant que des conventions faites par les sociétés, chaque citoyen doit y concourir par lui-même ou par ses représentants. » Target : « La loi est l'expression de la volonté générale... Tous les citoyens ont le droit de coopérer médiatement ou immédiatement à sa formation, » *Réimp. anc. Mon.*, t. I, p. 367-368.

les suffrages à la première lecture », dit le *Moniteur*. Cette rédaction, qui sera l'article VI de la Déclaration, est ainsi conçue : « La loi étant l'expression de la volonté générale, tous les citoyens doivent concourir personnellement ou par représentation à sa formation... » Appuyée par Barnave, qui demande la priorité pour elle, cette rédaction est adoptée (1).

Y avait-il, réellement, dans la pensée du rédacteur de l'article et de ceux qui acceptèrent son texte, la volonté de concéder au peuple l'exercice direct du pouvoir constituant ?

Ainsi que le constate M. Borgeaud (2), il est difficile de dire, d'après les seuls procès-verbaux de la séance, ce que l'évêque d'Autun et l'Assemblée entendaient par ces mots « concourir *personnellement* à la formation de la loi ».

La disposition n'a pas soulevé de débat.

« Il est possible, dit M. Borgeaud, que pour quelques-uns, il n'y ait eu là qu'une déclaration *de l'éligibilité de tous aux fonctions législatives*. Mais il est certain que pour d'autres, et c'était la majorité, le concours personnel avait trait au vote éventuel de la loi fondamentale. Ceci était le système du Massachussets dont on avait sous les yeux la constitution plébiscitée, et les cahiers s'en étaient inspirés à plus d'une reprise. On peut dire que si la Déclaration des droits de l'homme faite sous l'empire des idées américaines ne préjuge pas la question de la sanction directe du peuple en matière de législation constituante, elle en reconnaît expressément la légitimité. C'était là la

(1) *Arch. parlem.*, t. VIII, pages 464-465. *Réimp. anc. Mon.*, t. I, p. 368.

(2) Borgeaud, *Etablissement et révision des constitutions*, p. 244.

solution théorique, la formule rationnelle des principes qu'on proclamait. »

Mais le débat entre les deux systèmes de la représentation et du gouvernement direct ne va pas tarder à se préciser d'avantage, et nous allons voir, non plus cette fois en matière constituante, mais en matière législative, se heurter les partisans et les adversaires de l'exercice direct par le peuple de l'autorité publique.

Les débats sur la Constitution.

Après un débat qui a duré deux semaines, et qui, selon l'expression de M. Duvergier de Hauranne, a été un véritable « tournoi d'opinions métaphysiques » (1), l'Assemblée, le 27 août, a enfin voté la Déclaration des Droits.

Elle poursuit maintenant ses travaux par l'élaboration de la Constitution proprement dite.

Après avoir par la Déclaration des droits et les célèbres décrets du 4 août « nivelé le terrain sur lequel devait s'élever l'édifice nouveau », elle va construire cet édifice, le distribuer, l'approprier à sa destination. Les conceptions constitutionnelles vont s'opposer, se heurter, se comparer, dans un choc de discussions qui éclaire d'un jour cru d'irréductibles divergences d'opinion. Ceux que domine l'influence de Rousseau, comme Rabaud de Saint-Étienne et Pétion, ceux qui s'inspirent des idées anglaises, comme Mounier, Barnave et Lally-Tollendal, ceux enfin qui, comme Sieyès, ne demandent qu'à leur imagination créatrice la solution du problème constitutionnel, vont tour à

(1) Duvergier, *op. cit.*, p. 63.

tour exposer leurs conceptions avec le luxe d'arguments et l'abondance de dialectique qui sont la caractéristique de toutes les discussions de cette époque.

Le comité de Constitution, dont les travaux se poursuivaient parallèlement à ceux du comité de la Déclaration des droits, a été saisi de projets divers.

Dans les documents annexes de la séance du 12 août (1), nous trouvons quelques-uns de ces projets, présentés par Rabaud de Saint-Étienne, Mounier, Sieyès, Gouges-Cartou.

Une courte analyse, ou des extraits de chacun d'eux, nous permettront de mettre en lumière les tendances opposées des partisans d'une Constitution pondérée et de ceux qui inclinent aux idées démocratiques.

Dans le projet de Constitution de Rabaud de Saint-Étienne, l'article 3, qui traite « du consentement général aux lois », proclame le principe de la ratification populaire : « Les lois quelconques, civiles, criminelles, de finances et autres, devant être obligatoires pour tous, doivent être librement convenues, accordées et consenties *par tous*.

« Si le consentement de tous ne peut être obtenu, le plus petit nombre est lié par le consentement du plus grand. Si la société, que nous appellerons désormais *Nation*, est trop nombreuse pour être rassemblée en totalité, *elle peut donner des pouvoirs de consentir pour elle à des représentants* librement élus, nommés et *délégués* par elle. La nation peut seule établir la manière d'élire, de nommer, de déléguer des représentants et d'organiser sa représentation. Le pouvoir suprême réside toujours

(1) Voir *Arch. parlam.*, t. VIII, p. 406 et suiv.

dans la nation entière et ne peut être transféré à un ou à plusieurs, ou à la totalité de ses représentants.

« La nation a le droit de ratifier ou de rejeter ce que ses représentants ont consenti; elle peut suspendre l'exercice de ce droit; elle ne peut pas l'aliéner. »

On voit quelle conception étroite et restrictive Rabaud de Saint-Etienne se fait de la représentation : elle n'est qu'un mandat, une délégation. Le peuple peut suspendre l'exercice direct de son droit de ratification ; mais cette concession ne doit en aucun cas être définitive et constituer une abdication. Le pouvoir de décision du représentant demeure précaire ; la représentation ne saurait substituer la volonté du représentant à celle de la nation.

Une conception diamétralement opposée s'affirme, au contraire, avec la plus grande netteté dans le projet de Mounier, présenté sous ce titre : « Considérations sur les gouvernements et principalement sur celui qui convient à la France ». Ce document est l'exposé le plus remarquable du système représentatif tel que le concevaient les disciples de Montesquieu. A ce titre, il mérite une analyse assez détaillée.

Mounier, tout d'abord, y répond au reproche que certains lui ont adressé d'avoir des « principes faibles », en rappelant le zèle courageux et la fermeté dont il a fait preuve en 1788, en un temps où il n'était pas sans péril de résister à l'arbitraire du pouvoir royal ; mais, sur un ton catégorique, il déclare que l'abus de la force, de la tyrannie et de la licence de la multitude lui est aussi odieux que le pouvoir sans limite et sans frein d'un seul homme.

Il trace un sombre tableau des excès auxquels peut se laisser entraîner une multitude qui n'est pas soumise à l'empire de la loi, et il critique avec âpreté le despotisme

populaire, dont le pouvoir despotique d'un seul est le plus souvent la conséquence.

Ces lois, dont le frein doit enrayner les dérèglements de la multitude, qui les fera? Tout de suite, Mounier s'attaque à l'hypothèse de la démocratie pure :

« Pour qu'un peuple puisse sans de très grands inconvénients se réserver le pouvoir de faire des lois, il faudrait qu'il fût très peu nombreux, qu'il eut des mœurs simples, que ses intérêts fussent faciles à régler, et que les fortunes fussent à peu près égales ; c'est-à-dire qu'il n'existe pas sur la terre de peuple connu à qui la démocratie, dans le sens que l'on attache pour l'ordinaire à cette expression, puisse véritablement convenir. »

Au surplus, les inconvénients inséparables de la démocratie pure le frappent tellement qu'en supposant qu'il existât une nation digne de la posséder, Mounier se garderait de lui en conseiller l'usage.

Et qu'on n'invoque pas l'exemple des anciennes républiques ! Elles pourraient fournir beaucoup de preuves à l'appui de ses réflexions sur les inconvénients de la démocratie :

« D'ailleurs, ajoute-t-il, les anciennes républiques étaient toutes de véritables aristocraties, puisque la plus grande partie de leurs habitants étaient esclaves et que les citoyens pauvres vendaient leur liberté pour se procurer leur subsistance. »

Mounier ne se borne pas à interdire au peuple l'exercice du pouvoir législatif :

« S'il est dangereux, dit-il, de laisser la législation au peuple en corps, il serait bien plus dangereux encore de lui laisser les pouvoirs exécutif et judiciaire : ils acquerraient dans ses mains une force supérieure à celle des lois ;

ils ne seraient plus destinés à faire respecter les résolutions du corps législatif, mais les décisions arbitraires de la multitude. »

Conclusion : tous les peuples doivent confier et déléguer l'exercice de tous les pouvoirs, après avoir eu la précaution de les diviser et d'en « assigner les limites ».

« On ne me soupçonnera pas sans doute, ajoute Mounier, de vouloir nier que toute autorité émane de la nation ; mais la *seule conséquence* qu'il faut tirer de ce principe, c'est qu'aucun gouvernement n'existe pour l'intérêt de ceux qui gouvernent ; car si tous les pouvoirs émanent du peuple, il importe à sa félicité qu'il n'en ait pas l'exercice et qu'il ne conserve que l'influence nécessaire pour empêcher les dépositaires de ces pouvoirs d'en faire un usage contraire à ses intérêts... »

Voilà donc établie par Mounier la nécessité de la représentation : il en fait un chaleureux éloge : « La représentation du peuple était inconnue aux anciens ; et quand on réfléchit à tous ses avantages, on est tenté de pardonner au gouvernement féodal dont elle tire son origine tous les maux qu'il a faits à l'Europe. La représentation du peuple, malgré tous les sophismes des admirateurs outrés des Grecs et des Romains, est véritablement la plus belle, la plus heureuse de toutes les constitutions politiques. »

Le peuple a toujours assez de lumières pour sentir le prix de la vertu ; les hommes qu'il choisit sont ordinairement dignes de sa confiance. Il exerce par la nomination de ses représentants la véritable autorité qu'il importe de lui réserver pour la conservation de la liberté publique.

Le gouvernement qui convient le plus à une grande nation, c'est le gouvernement monarchique, celui où un

seul régit suivant la loi, est chargé de la faire exécuter (1).

Ce monarque ne doit pas former lui-même des lois : il peut seulement recommander de prendre un objet en considération ; mais les lois doivent être faites par les représentants et le Sénat, par les deux corps composant le pouvoir législatif. Toutefois, la sanction du monarque est absolument nécessaire pour ces lois (2). Mounier, à l'appui de cette opinion, invoque les Cahiers, où il trouve expressément inscrite cette sanction royale, et très longuement il s'attache à en justifier le principe et les applications :

« Pour conserver l'indépendance de la couronne, pour garantir la liberté du peuple des entreprises qui pourraient être faites dans la suite par ses représentants, pour la dignité du trône, pour le bonheur public », le roi doit avoir le droit de rejeter une loi par un *veto* ou de l'approuver par la sanction, sans être obligé de donner les motifs de son refus. Cette sanction doit s'appliquer même à la Constitution que l'Assemblée travaille à donner à la France (3).

Avec ténacité Mounier insiste sur la nécessité de deux Chambres ; il veut entre le roi et les représentants un autre corps destiné à empêcher l'autorité royale et le roi d'empiéter sur les droits des représentants. La pairie d'Angleterre lui fournit un modèle parfait, « le plus parfait » (4) de ce corps intermédiaire ; et cela lui est une occasion nouvelle d'exprimer ses sympathies et son admi-

(1) V. *Arch. parl.*, t. VIII, p. 412.

(2) *Ibid.*, p. 412 et suiv.

(3) *Ibid.*, p. 415.

(4) *Ibid.*, p. 417.

ration pour la Constitution britannique qu'il défend contre les reproches et les attaques de ses adversaires : l'Angleterre est pour lui le pays de l'Europe où l'on jouit de la plus grande liberté. Mais « les idées actuellement reçues en France » s'opposent tellement à l'institution d'une pairie analogue à celle d'Angleterre que Mounier, non sans mélancolie, se résigne à ne pas s'en occuper davantage.

Il se borne à indiquer quelle devrait être la composition du Sénat tel qu'il le conçoit et auquel il donne un droit de *veto*.

La conception que Mounier se fait du représentant, conception nettement opposée à celle de Rabaud de Saint-Étienne se précise dans le passage de son projet où il traite du mandat impératif.

Il demande que la Constitution défende aux électeurs d'imposer des lois à leurs députés et d'exiger d'eux des engagements de se conformer à leurs volontés, à peine de nullité de l'élection.

Le représentant doit avoir le pouvoir de décider librement, arbitrairement.

C'est pour Mounier la conséquence logique et nécessaire du principe qu'il a plus haut proclamé « qu'il n'est jamais convenable à un peuple, et surtout à un peuple nombreux, de se réserver le pouvoir législatif » et de l'exercer même partiellement. Et c'est en vertu des mêmes principes qu'il rejette l'idée d'une ratification de la constitution elle-même par les provinces ; si, pour obéir à des « subtilités métaphysiques », on admettait cette sorte de plébiscite constituant, il serait impossible d'arriver jamais à un résultat, étant données les différences d'opinions qui se manifesteraient dans les districts et qui exigeraient des

délibérations nouvelles suivies de nouvelles ratifications.

Quoique obéissant à des influences différentes, Sieyès, dans son projet, se prononce avec non moins de rigueur que Mounier contre l'intervention directe du peuple dans la législation.

Dans la déclaration des Droits de l'homme qu'il présente, l'article 28 indique bien que la loi ne peut être que l'expression de la volonté générale.

Mais il ajoute tout aussitôt : « Chez un grand peuple *elle doit être l'ouvrage d'un corps de représentants*, choisis pour un temps court, médiatement ou immédiatement, par tous les citoyens qui ont à la chose publique intérêt ou capacité (1). »

Le projet de constitution qui accompagne la Déclaration affirme la même idée dans son titre I^{er}, *Des droits et des principes constitutifs*. L'article 4 dit : « La nation a seule le droit et confère à des représentants *l'exercice* du pouvoir législatif conjointement avec le roi. »

Le projet de Gouges-Cartou, député des six sénéchaussées du Quercy, est l'attestation la plus frappante de l'action simultanée et confuse qu'exercent sur la plupart des membres de l'assemblée les conceptions de Montesquieu, de Rousseau et les autres théoriciens politiques du XVIII^e siècle. L'auteur, au reste, avoue ingénûment qu'il a, comme l'abeille, butiné un peu partout ; il a pris son bien dans la constitution anglaise et dans la constitution américaine, dans les plates-bandes de Sieyès et dans celles de Mounier ou des partisans de la démocratie.

Dans le résultat passablement hétéroclite de ce travail de marqueterie constitutionnelle, nous relevons toutefois

(1) *Arch. parlem.*, t. VIII, p. 423 à 425.

une assez curieuse proposition d'appel au peuple, applicable en cas de conflit entre les pouvoirs exécutif et législatif : ce « referendum de partage est ainsi réglé :

Article 58. — « Le pouvoir exécutif aura dans tous les temps le droit de faire au corps législatif les demandes ou propositions qu'il croira avantageuses à la chose publique, et s'il éprouve un refus de sa part, il aura celui de s'adresser au peuple, en qui réside la plénitude des pouvoirs, de le faire assembler pour qu'il prononce lui-même, qu'il manifeste ses intentions à ses représentants et même pour qu'il lui en substitue d'autres, s'il le juge nécessaire.

Article 59. — « Par le même motif, si le corps exécutif s'oppose par un *veto* à quelque décret du corps législatif, celui-ci aura le droit, sans que le premier puisse s'y opposer, de faire assembler le peuple qui devra manifester son vœu sur ledit décret (1). »

Enfin, dans un autre projet discuté dans le sixième bureau et dont l'auteur a d'ailleurs gardé l'anonyme, nous rencontrons, très nette et catégorique, la revendication pour le peuple de l'exercice direct du pouvoir législatif.

L'article 12 de ce projet s'exprime ainsi :

« La loi étant l'expression de la volonté générale tout « citoyen doit avoir coopéré *immédiatement* à la formation de la loi. »

Mais ces revendications étaient destinées à demeurer platoniques et ne pouvaient, en tous cas, exercer aucune influence sur le comité de constitution qui en était saisi.

La majorité de ce comité, réduit à sept membres par le départ de l'archevêque de Bordeaux, nommé garde des sceaux, est acquise aux principes d'une constitution « pon-

(1) *Arch. parlem.*, t. VIII, p. 431.

dérée » telle que la désirait Mounier ; Lally-Tollendal, Clermont-Tonnerre et Bergasse ont les mêmes vues que ce dernier.

Le veto royal et l'appel au peuple.

Le 19 août, Lally-Tollendal vient à la tribune de l'Assemblée, exposer un plan de monarchie représentative où, invoquant la tradition historique de la France et les Cahiers, il établit tout d'abord que le roi doit être partie intégrante du pouvoir législatif, et que « la législation doit être divisée entre les représentants de la nation et le roi » (1).

Il propose la division du Corps législatif en deux chambres, sauf pour l'élaboration de la Constitution, qui doit être faite par une chambre unique.

Système des deux chambres, avec *veto* illimité du monarque sur les actes législatifs, telles sont les bases fondamentales sur lesquelles le parti des « anglomanes », dont Lally est l'interprète, veut édifier la constitution.

Ces deux idées, Mounier les reprend et les développe à son tour ; dans la séance du 28 août, il vient présenter à l'assemblée les six articles qui constituent le gouvernement monarchique, et dans la séance du 31 août, un projet complet sur l'organisation du pouvoir législatif, où la

(1) *Réimp. anc. Mon.*, t. I, p. 354-355. Voir dans la séance du 7 juillet, le discours de Lally-Tollendal. « Chaque partie de la société est sujette ; la souveraineté ne réside que dans le *tout réuni* ; je dis le tout parce que le droit législatif n'appartient pas à la partie du tout. »

dualité du corps législatif, le droit pour le roi de dissoudre la chambre des représentants, et le *veto* royal illimité sont inscrits (1).

Alors, dès le lendemain, 1^{er} septembre, s'ouvre, sur la question du *veto* royal, un débat solennel qui passionne l'opinion publique au moins autant que l'assemblée.

Cette discussion se poursuit, en effet, au milieu de rumeurs d'émeute, que l'irritation du peuple de Paris vient apporter jusqu'à Versailles; un mouvement très intense de protestation s'est dessiné dans la capitale contre le *veto*, dans lequel la masse voit une atteinte grave portée au principe de la souveraineté nationale; si le *veto* est admis, disent les hommes nourris de la doctrine de Rousseau, il y a deux souverainetés à droits égaux, celle du roi et celle de la nation, et le principe de la souveraineté du peuple est anéanti.

Le Palais-Royal et le café Foy, centres tumultueux d'agitations populaires dont la violence va tous les jours croissant, retentissent d'anathèmes ardents contre la prérogative que l'on propose d'accorder au roi.

On accuse les « aristocrates » de l'Assemblée de « vouloir faire rétrograder la Révolution »; Camille Desmoulins, dans *la Lanterne aux Parisiens*, Loustalot, dans *les Révolutions de Paris*, se font l'écho du sentiment public; des membres de l'Assemblée, suspects de tendresse pour le *veto*, reçoivent des lettres de menaces et les citoyens réunis dans les jardins du Palais-Royal mandent à Versailles une copie de leurs délibérations hardies où ils déclarent que le *veto* n'appartient pas à un seul homme, mais à vingt-cinq millions (2).

(1) *Réimp. anc. Mon.*, t. I, p. 409.

(2) *Réimp. anc. Mon.*, t. I, p. 399, séance du 31 août.

Le 31 août, les représentants de la commune de Paris reçoivent une délégation des mêmes citoyens du Palais-Royal qui viennent demander une assemblée générale des districts pour le soir même « à l'effet de connaître l'*opinion de la commune assemblée par individus* sur le *veto*, sur la nécessité de le refuser au roi et de laisser à la nation l'entier exercice du pouvoir législatif (1). »

La Constituante, cependant, a ouvert le débat sur la question qui provoque tant de clameurs hostiles ; et s'apercevant bientôt de la connexité existant entre la question de la sanction royale et celle de la permanence et de l'unité ou de la division du Corps législatif, l'Assemblée les discute toutes les trois pêle-mêle, quitte à les séparer ensuite dans le vote.

Nous isolerons, en ce qui nous concerne, le débat spécial qui se poursuit sur le *veto*.

Il existe, nous l'avons dit, dans l'Assemblée plusieurs opinions : d'abord les opinions absolues, pour ou contre le *veto* ; en faveur du *veto* illimité en droit se prononcent non seulement les royalistes fanatiques comme l'abbé Maury et De Sèze, mais les monarchistes modérés, les constitutionnels tels que Mirabeau, Mounier, Malouet, Lally-Tollendal, Alex. Lameth. Ils présupposent la tyrannie des assemblées, l'aveuglement et la corruption du Corps législatif, ses instincts d'usurpation.

Ces derniers, disent-ils, peuvent menacer le pouvoir exécutif ; il faut donc lui donner le moyen de se maintenir contre ces usurpations en lui permettant l'examen et le rejet des actes législatifs. Si le prince était dépouillé du *veto*, qui pourrait empêcher les représentants de faire des lois contre

(1) Buchez et Roux, t. II, p. 377.

la volonté générale, de détruire la liberté publique, d'anéantir l'autorité royale? Et à supposer, en sens inverse, que le monarque, trompé par ses ministres, contrecarre des lois que réclame et désire la nation, si celle-ci, à la législature suivante, ou en cas de dissolution, renvoie les mêmes députés porteurs des mêmes desiderata, comment imaginer que le monarque ne sera pas convaincu que la loi est bien le vœu du peuple?

Au surplus, si le roi s'obstinait dans un refus irraisonné, l'assemblée a entre les mains le pouvoir de l'amener à composition, par le refus de l'impôt ou le refus de l'armée.

Pour ces diverses raisons, les partisans du *veto* concluent qu'il est inutile de fixer un terme au pouvoir de sanction du roi; en fait, le *veto* sera toujours suspensif; en droit, il ne doit pas être restreint, afin que le roi, le jour où il cédera devant le vœu national, puisse le faire librement, avec dignité, et sans paraître être le serviteur méprisé de l'Assemblée.

Telle est l'opinion ardemment défendue par Mounier et Mirabeau, dans deux discours où sont établis avec une précision remarquable les principes du gouvernement représentatif.

En face de cette opinion, et résolument hostile à tout *veto*, même suspensif, se dresse l'opinion du métaphysicien Sieyès et de ceux qu'inspire avec lui la théorie rigoureuse de la séparation des pouvoirs.

Quelque éminente que doive être la prérogative royale, déclarent-ils, elle ne peut constituer le monarque partie intégrante de la loi, du pouvoir législatif, qui n'appartient qu'au peuple, seul souverain. L'assemblée est la tête qui dirige, le roi est le bras qui exécute; dans aucun cas, la tête n'appelle le bras à délibérer avec elle; la majorité du

corps législatif doit agir indépendamment du pouvoir exécutif. Le roi ne peut être à la fois législateur et exécutif ; la constitution ne doit lui accorder que le degré de puissance nécessaire pour le maintien des lois et la tranquillité publique. Investi du *veto*, il pourrait tenir en échec la volonté nationale ; à côté d'un bon roi qui se rendrait au vœu de la nation, il pourrait s'en trouver de violents et d'opiniâtres qui exposassent leur couronne et leur vie plutôt que de céder.

La crainte est chimérique, ajoutent-ils, de l'envahissement de la puissance exécutive par le pouvoir législatif ; comme s'il était facile à un pouvoir sans armes de renverser un pouvoir armé ! Et d'ailleurs, si l'on veut mettre un frein aux mouvements impétueux d'une assemblée légiférante, mieux vaut placer le remède en elle-même qu'au dehors.

« C'est dans la séparation des pouvoirs, dans le renouvellement fréquent des membres de l'Assemblée nationale, dans l'exercice souvent répété du pouvoir constituant du peuple, que l'on aura un rempart contre l'audace des despotes et l'ambition des représentants du peuple. »

Entre ces deux opinions extrêmes, entre les partisans résolus et les adversaires décidés du *veto*, une opinion intermédiaire se fait jour, que soutiennent les membres de ce que l'on appelle le « parti populaire » ; Pétion et Rabaud de Saint-Etienne, moins tranchants que Sieyès, concèdent au roi le droit d'opposer son *veto* aux lois votées par l'Assemblée ; mais ce *veto* ne peut être que suspensif ; pour trancher le litige entre le monarque et les représentants, ils demandent l'intervention du peuple lui-même ; ils proposent de soumettre la loi à laquelle le roi refuse sa sanction à la décision souveraine des assemblées électorales ;

ils réclament la participation directe du peuple au pouvoir législatif sous la forme d'un *referendum* ; le mot n'existe pas mais c'est bien la chose elle-même, et dans la discussion que provoque cette proposition, nous voyons exposés et discutés avec une précision et une clarté auxquelles on n'a pas beaucoup ajouté depuis tous les arguments favorables ou contraires à ce mode de participation du peuple au gouvernement.

Tour à tour Salles, député de Nancy, Pétion, Rabaud de Saint-Étienne, Dupont de Nemours viennent à la tribune demander que la loi frappée du *veto* royal soit soumise à la ratification populaire.

Dès la séance du 1^{er} septembre, Pétion et Rabaud proposent le *veto* suspensif et l'appel au peuple, à la nation, « de qui émanent tous les pouvoirs », pour trancher le litige.

Mirabeau leur réplique dans un important discours où il affirme, sans d'ailleurs y insister longuement, la nécessité de la représentation dans un grand État.

Deux pouvoirs sont nécessaires à l'existence et aux fonctions du corps politique, celui de vouloir et celui d'agir, le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif.

Chez une grande nation, ces deux pouvoirs ne peuvent être exercés par elle-même ; de là, la nécessité de représentants du peuple pour l'exercice de la faculté de vouloir ou de la puissance législative, de là encore la nécessité d'une autre espèce de représentants, pour l'exercice de la faculté d'agir ou de la puissance exécutive.

Cette puissance législative des représentants risque de dégénérer en une sorte de tyrannie, contre laquelle le peuple ne peut être défendu que par le pouvoir conféré au roi de refuser indéfiniment sa sanction aux lois que le

caprice et l'arbitraire des représentants voudraient imposer à la nation.

En droit, dans l'intérêt de la loi comme dans l'intérêt de la dignité royale, le *veto* ne doit pas être limité ; mais en fait il le sera, car l'assemblée peut mettre obstacle à son abus par le refus de l'armée ou de l'impôt.

Le roi, alors, n'a plus d'autre moyen que d'en appeler à son peuple en dissolvant l'assemblée ; et si le peuple renvoie les mêmes députés, il faut bien que le roi cède (1).

Un autre partisan du *veto*, le comte d'Antraigues, vient plus directement s'attaquer au système de Pétion et Rabaud, dans un discours où Montesquieu et Rousseau, presque littéralement reproduits, confondent leurs idées et leurs influences. Il proclame tout d'abord les grands principes : toute autorité réside dans le peuple, toute autorité vient du peuple (2) : et, ajoute-t-il, la manière dont le peuple distribue tous les pouvoirs constitue les diverses sortes de gouvernement : « Si l'étendue de la société permet au peuple de retenir et d'exercer tous les genres de pouvoirs, s'il fait ses lois, s'il les fait exécuter, s'il juge ceux qui les enfreignent, alors le peuple a constitué le gouvernement démocratique. »

Mais « l'étendue de l'empire » et son « immense population » empêchent le peuple d'exercer par lui-même, immédiatement, tous les genres de pouvoirs ; il les « répartit et les distribue séparément », le pouvoir exécutif à un roi, le pouvoir législatif à des représentants. Mais ces représentants chargés de faire la loi, seront-ils vraiment les exécuteurs fidèles de la volonté nationale ?

(1) *Réimp. anc. Mon.*, t. I. pages 406, 407, 408.

(2) *Réimp. anc. Mon.*, t. I, p, 408 et suivantes.

Rousseau, méfiant, ne le croyait pas ; le comte d'Antraigues ne le croit pas davantage, et il juge nécessaire de se précautionner contre eux.

« Agir par ses représentants ou agir par soi-même sont des choses bien différentes » ; quand le peuple lui-même fait la loi et qu'il fait exécuter la loi, il y a unité de vues et unité d'action ; c'est bien la volonté générale qui alors est exprimée et exécutée ; mais « quand le peuple confie le pouvoir législatif à des représentants, son premier soin est de s'assurer qu'ils ne voudront jamais que ce que veut la volonté générale. »

Pour arriver à ce résultat, pour contrôler les représentants et s'assurer que la volonté générale serait obéie, Rousseau demandait la ratification populaire. Ici, le comte d'Antraigues abandonne son guide ; c'est dans la sanction royale qu'il trouve, lui, la garantie du respect de la volonté générale.

Et dans la défense qu'il en présente, il combat la ratification populaire demandée par Pétion et Rabaud en reprenant l'argument de fait tiré de l'étendue de l'État et du chiffre de la population.

« Le premier inconvénient de placer le droit de consentir à toutes les lois dans le peuple est le même qui a empêché le peuple d'exercer lui-même la puissance législative ; on sent bien que si un peuple n'a pu se réunir pour former ses lois, il ne pourra se réunir pour recevoir les décrets de ses représentants, les examiner et y consentir (1). »

Impossibilité matérielle, impossibilité de fait, c'est le

(1) *Réimp. anc. Mon.*, p. 410, t. I,

seul argument que l'on a jusqu'à présent invoqué contre l'idée de l'appel au peuple.

Il était réservé à Mounier d'élargir la question et de faire le grand procès du gouvernement direct en affirmant avec force les principes du système représentatif.

Avant lui, d'autres orateurs ont proposé des solutions moyennes faisant intervenir la nation dans le jugement du conflit entre le roi et l'assemblée ; tels, le duc de la Rochefoucauld et Lameth (1) : le premier, partisan du *veto* illimité, demande toutefois qu'en cas de loi urgente le Corps législatif soit dissous et le projet de loi, objet du *veto*, renvoyé devant les collèges électoraux convoqués pour de nouvelles élections ; le second propose aussi l'appel au peuple par la voie de la dissolution, qui permettra au peuple de se prononcer et obligera le roi à sanctionner la loi, si les nouveaux représentants l'exigent.

Enfin, Goupil de Préfern, dans la même séance, propose un arrêté où l'appel au peuple est, quoique sous une forme assez compliquée, également stipulé (2).

Mounier va répondre à toutes ces demandes d'intervention plus ou moins directe du peuple dans le pouvoir législatif. Avec son ardeur coutumière, il défend le projet du comité de constitution qui conclut à la nécessité de la sanction royale sans en limiter la durée.

Il reconnaît comme vérité incontestable que le principe de la souveraineté réside dans la nation, que toute autorité émane d'elle.

Mais, ajoute-t-il aussitôt, il importe de distinguer : *être le principe de la souveraineté* ou *exercer la souveraineté*

(1) *Rèimp. anc. Mon.*, p. 415, t. I.

(2) *Rèimp. anc. Mon.*, t. I, p. 415.

sont deux choses très différentes ; jamais aucun peuple ne s'est réservé l'exercice de tous les pouvoirs ; tous ont été obligés de le déléguer, d'accorder leur confiance à des mandataires chargés de délibérer à leur place.

Mounier reconnaît bien que dans plusieurs républiques le peuple s'est réservé le droit de donner en corps son consentement aux lois proposées par ses magistrats ; mais ce droit n'a pu être mis en usage que dans les petits États dont les citoyens pouvaient facilement se réunir en assemblée générale et où l'esclavage privait la classe la plus nombreuse du droit de cité. Et même dans ces États, combien ces assemblées populaires législatives ont vu éclater de divisions et de haines ! Combien la multitude s'y laissait facilement séduire, et avec quel empressement elle courbait la tête sous le joug d'un tyran qui l'égarait par ses flatteries !

Ce qui produisait déjà tant d'inconvénients dans de petits États serait certainement impossible et à plus forte raison funeste dans un vaste empire. Dans celui-ci, la nation doit déléguer tout le pouvoir souverain.

« Une grande nation, dit Mounier, doit préférer la forme de gouvernement qui permet à tous les citoyens d'être libres et de jouir en paix des bienfaits de la nature.

« Elle ne remplirait pas ce but si elle formait la téméraire entreprise de retenir elle-même la faculté de faire des lois et de les exécuter.....

« Si elle veut que tous les citoyens soient libres, si elle veut leur procurer la plus grande égalité politique que puisse comporter l'ordre public, il faut qu'elle délègue tout, le pouvoir souverain. Je ne dis pas qu'elle puisse l'aliéner mais enfin elle le confie, et tant qu'il est confié elle n'en jouit pas ; mais elle peut le reprendre toutes les fois que

les dépositaires en abusent pour l'opprimer, et quand elle le reprend, *elle doit le remettre aussitôt* avec de nouvelles précautions pour assurer sa liberté et son bonheur. »

Cet exercice de la souveraineté, que la nation ne doit pas retenir, elle le confie partie au monarque et partie aux représentants librement élus. Le pouvoir exécutif aux mains d'un monarque investi du droit de *veto*, le pouvoir législatif confié à un corps permanent de deux chambres délibérant séparément, telle est la forme de gouvernement que prône Mounier comme convenant seule à un grand État.

Les membres de l'une de ces deux chambres, la chambre des représentants, doivent être élus librement et directement par le peuple ; c'est *par cette élection*, par le suffrage qu'il exprime, et par ce moyen seul, que tout citoyen « a le droit d'influer sur le gouvernement ».

Ces représentants, quelle doit être leur liberté d'action ? Logique avec son principe, Mounier, comme il l'a fait dans son projet de constitution, s'oppose aux mandats impératifs ; il admet bien que lorsqu'un peuple n'a pas une constitution déterminée, ses représentants ne soient que des « procureurs fondés », des « porteurs de pouvoirs » ne pouvant exercer d'autres fonctions que celles qui leur ont été prescrites par les habitants du district qui les a désignés ; mais ce ne peut être là qu'un expédient provisoire. La vérité gouvernementale, c'est la liberté d'action et de décision du représentant.

Avec le mandat impératif, on est dans l'impossibilité de former des résolutions communes ; on aboutit à un corps législatif sans force où chacun serait obligé de présenter son cahier comme la loi suprême à laquelle il faut se rendre, où le choc des prétentions des provinces et des

districts voulant faire prévaloir leur avis dans l'Assemblée générale et tout subordonner à leurs intérêts, exposerait le royaume à toutes les incertitudes et tous les troubles provenant de volontés directement contraires. Cela conduirait à une « association monstrueuse qui n'est pas même digne du nom de gouvernement et qui serait bientôt dissoute après avoir éprouvé les plus horribles convulsions ».

Mounier résume sa théorie dans cette conclusion : « Il faut nécessairement qu'un peuple qui ne peut délibérer en un seul corps accorde sa confiance, délègue l'exercice de sa souveraineté et donne à ceux qui seront élus dans les diverses parties de l'État le droit de délibérer pour lui ; car il n'est rien de plus dangereux, de plus propre à favoriser l'anarchie et la discorde, de plus contraire à tous les principes que de diviser un peuple en une foule de corps séparés pour les faire délibérer sur les affaires publiques (1).

« Je rivaliserai avec les plus démocrates en amour pour l'égalité... mais je penserai toujours que le peuple, pour être libre, pour ne pas s'exposer aux suites funestes des intrigues, des erreurs et de la précipitation, doit confier le pouvoir de faire des lois comme celui de les exécuter, et que s'il veut gouverner lui-même, il perd sa liberté et se replace sous le despotisme ou l'aristocratie, après avoir parcouru toutes les horreurs de l'anarchie la plus cruelle. »

Et, paraphrasant encore Montesquieu : « Le peuple, ajoute Mounier, a toujours assez de lumières pour discerner ceux qui méritent sa confiance : qu'il choisisse donc librement les hommes dignes de ses suffrages et qu'il les charge de

(1) *Réimp. anc. Mon.*, t. I, p. 422.

lui préparer des lois et de veiller au maintien de sa liberté ; que ses représentants, rappelés après deux ou trois ans dans le rang de simples citoyens, n'oublient jamais les droits qui leur appartiennent ; mais que la multitude ne délibère pas elle-même (1). »

Imbu de semblables principes, on conçoit avec quelle vigueur Mounier combat le *veto* suspensif impliquant l'appel au peuple, ainsi que toute proposition soumettant les lois à la ratification populaire dans les districts. Pourquoi cette ratification ? demande-t-il. En vertu du principe de la souveraineté ? Mais, riposte Mounier, les électeurs ne sont pas souverains, « car la souveraineté ne peut être que dans la nation entière ou dans la réunion de ses délégués et je n'ai jamais conçu une souveraineté divisée en plus de quarante mille fractions ».

On invoque à tout instant, on répète à satiété l'expression « la volonté générale » ; « permettez-moi d'observer, répond Mounier, que dans aucun gouvernement on n'a pris pour unique guide la volonté de la multitude.

« Dans les anciennes républiques on n'assujettissait jamais le peuple à une loi qu'il ne voulait pas ; mais on ne considérait pas comme loi tout ce qu'il voulait. » On dit que les lois sont l'expression de la volonté générale. Sans doute, répond Mounier ; mais cela ne veut pas dire que chaque citoyen ait exprimé sa volonté ; cela signifie seulement que le corps législatif étant institué par la nation, et étant chargé de vouloir pour elle, et les députés qu'elle a librement choisis s'y trouvant en grand nombre, ce qu'on y décide est la volonté générale légalement présumée.

(1) *Réimp. anc. Mon.*, p. 424.

Après avoir ainsi discuté en droit le bien-fondé du principe de la ratification, il en montre les dangers dans la pratique; il redoute les violences, les erreurs, les troubles inévitables dans des assemblées dont les délibérations peuvent être guidées par l'impulsion de quelques hommes « qui peuvent tromper la multitude et l'exciter au gré de leurs passions par les mensonges les plus absurdes ».

Il exhume les exemples de l'antiquité et ses lois tyranniques, fruit des délibérations d'assemblées populaires dont les tribuns s'étaient rendus maîtres : il agite une fois de plus l'épouvantail démagogique, et dans son hostilité contre tout ce qui a l'apparence d'une intervention du peuple dans le gouvernement, il n'hésite pas à repousser même la consultation du corps électoral par la voie de la dissolution qui permet aux électeurs d'exprimer leurs volontés.

Ce serait là une façon de rentrer dans le système qu'il vient de combattre.

« Voudrait-on que le retour des mêmes députés fût un signal d'obéissance pour le monarque? Mais alors quel obstacle reste-t-il à la réunion des pouvoirs dans les mains des représentants? Et de plus, jusqu'à quel nombre faudrait-il que les anciens députés fussent élus pour qu'on pût reconnaître le sentiment du peuple? Enfin à combien d'intrigues funestes, de troubles et de factions, soit de la part des agents de l'autorité royale, soit de la part des anciens députés, ne se livrerait-on pas pour influencer sur les nouvelles élections? »

Il est piquant d'entendre Mounier, soixante ans avant le second Empire, pronostiquer avec tant de justesse les procédés de la candidature officielle.

Dans sa péroraison, exaltant une dernière fois le sys-

tème représentatif dont l'Angleterre fournit le modèle, Mounier répond, à la fois, à ceux qui comme Sieyès le dénigrent, et aux disciples de Rousseau qui, avec leur maître, ont nié que la liberté existât chez les Anglo-Saxons : « Nous osons, s'écrie-t-il, prononcer hardiment que les Anglais ne sont pas libres !... Nous reconnaissons la nécessité de confier le pouvoir législatif à des représentants et nous invoquons aveuglément les maximes d'un philosophe qui croyait que les Anglais n'étaient libres que lorsqu'ils nommaient leurs représentants, qui considérait la représentation comme un genre de servitude !... »

« Quels moments nous aurions perdus, si par des systèmes philosophiques nous préparions à la France une longue et funeste anarchie au lieu du bonheur qu'elle attend de nous... »

« C'est pour le comité un devoir sacré de vous dire qu'il prévoit les suites les plus funestes, si l'on établit un régime démocratique en faisant décider par les électeurs dans chaque district du royaume, entre le roi et les représentants, ou si on laisse à de nouveaux représentants la faculté de détruire tout obstacle à la division des pouvoirs. »

Pétion, Rabaud de Saint-Étienne, Dupont de Nemours, répondirent successivement à Mounier et exposèrent les raisons qui justifiaient à leurs yeux l'appel au peuple.

Nous ne retiendrons que le discours de Pétion, où, d'ailleurs, sont minutieusement examinées et discutées toutes les objections présentées contre le principe de la consultation populaire.

Pétion entreprend de percer à jour les abstractions et les généralités à l'aide desquelles les adversaires du système de l'appel au peuple se font illusion.

Ils prétendent que dans une société nombreuse, la loi impérieuse de la nécessité commande la représentation, et, par voie de conséquence, donne la liberté la plus absolue aux mandataires, oblige leurs commettants à se soumettre à leurs décrets sans qu'ils puissent dicter aucun ordre; ils ajoutent qu'il y aurait danger et inconséquence à autoriser chaque district à manifester un vœu isolé et particulier, et que, par suite, on ne peut confier aux assemblées élémentaires le droit de lever ou de confirmer, par leurs délibérations particulières, le *veto* du monarque :

Pétion reconnaît que dans les circonstances ordinaires, lorsque les représentants viennent de tous les points du royaume pour discuter sur des objets non prévus ni déterminés, ils doivent avoir des pouvoirs illimités; les assemblées élémentaires ne peuvent, dans ce cas, leur donner aucun mandat impératif.

Mais par contre, dit Pétion, supposons un point fixé et précis, soumis dans le même moment à la discussion des différentes assemblées élémentaires et qui puisse se décider par une formule simple : pourquoi, sur ce point, chacune des assemblées ne pourrait-elle pas charger ses représentants de l'expression de son vœu ? Au surplus, et c'est ici que Pétion s'attaque à la conception de Mounier sur la représentation, il y a deux principes incontestables.

Le premier, c'est que le représentant n'est qu'un *mandataire*, un mandataire soumis à ses commettants, responsable devant eux, assujetti à leur volonté. Dans le système représentatif de Mounier, c'est le mandataire qui est le maître et le commettant le subordonné; la nation se trouve à la merci de ceux qui doivent lui obéir. Cela est inadmissible, c'est en procédant ainsi qu'on a réduit tous les

peuples dans l'esclavage, en tournant contre eux les pouvoirs dont ils s'étaient dessaisis.

Le second principe est que la loi doit être l'expression de la volonté générale. Tous les individus qui composent l'association ont le droit inaliénable et sacré de concourir à la formation de la loi ; nul ne peut être privé de ce droit sous aucun prétexte et dans aucun gouvernement.

Il n'y a qu'une seule et unique cause qui puisse empêcher les citoyens de s'immiscer dans la confection des lois et de censurer celles qui ont été faites en leur nom : c'est celle de l'impossibilité.

Tous les fois qu'il est possible à une nation de manifester clairement ses intentions, elle doit le faire, et c'est un crime que de s'y opposer. Or, est-il vraiment impossible à une nation nombreuse d'agiter les grands objets politiques d'où dépend son bonheur et, par exemple, comme dans le cas de *veto*, de prendre parti entre les prétentions opposées du roi et des représentants ?

Non, répond Pétion. La décision d'un semblable différend se présente comme simple et facile ; l'objet du litige est fixe et précis, il a été éclairé par la discussion publique ; par la formule simple de « oui ou non » ou celle de « j'adopte l'empêchement » ou « je le rejette », la nation, divisée en grandes sections, peut se prononcer sans peine et sans difficulté ; il est aisé et simple d'avoir le suffrage de chaque votant par des listes dont le dépouillement donnera un résultat général et certain.

On objecte que les assemblées élémentaires, ne se bornant pas à une affirmation ou une négation tranchantes, voudront peut-être apporter des modifications aux lois présentées, ce qui entraînerait des difficultés interminables.

Objection vague et qui ne paraît puissante que parce qu'à dessein, on ne la précise pas ! La réponse est facile.

D'abord, dit Pétion, on peut ne donner aux assemblées que la faculté de réduire leur avis à oui ou non. Donc, plus de difficulté.

Mais allons plus loin ; en admettant — et sur quoi s'appuie-t-on d'ailleurs pour l'admettre ? — que les assemblées proposent des modifications, si celles-ci ne sont pas les mêmes dans la majorité des assemblées, s'il y a trop de diversité dans ces propositions, on n'a qu'à les rejeter tout simplement ; ces vœux particuliers se trouveront perdus et sans effet ; il n'y aura à retenir que le concert établi entre les assemblées élémentaires sur les alternatives principales de « oui et non ».

On objecte encore que, dans ces assemblées élémentaires, les discussions ne pourraient être que partielles, que les opinions ne peuvent se former avec maturité qu'au milieu d'un « conflit général » où sont réunies toutes les lumières et tous les sentiments.

Raisonnement spécieux ! répond Pétion ; les lois soumises aux assemblées élémentaires auront été au préalable longtemps débattues, agitées dans tous les sens ; tout ce qui pouvait être dit à leur sujet aura été dit avant leur arrivée devant les assemblées élémentaires ; la question a été retournée sous toutes ses faces ; il ne reste plus qu'à opter, à choisir entre les motifs qui ont déterminé d'une part le monarque, de l'autre les représentants.

Et en admettant qu'il fût besoin de lumières nouvelles, ne les trouvera-t-on pas dans les Assemblées élémentaires qui sont de grandes Assemblées, composées d'une multitude de citoyens de toutes classes, et où les dissertations

peuvent être aussi lumineuses et profondes qu'il est souhaitable !

Troisième objection, continue Pétion : la corruption pourra se glisser dans ces assemblées, des intrigants pourront s'en emparer et les conduire à leur gré.

Ce sont là, répond l'orateur, des craintes chimériques. On ne corrompt pas une assemblée nombreuse de citoyens paisibles réunis pour délibérer sur l'intérêt commun.

Quel peut bien être d'ailleurs l'élément offert à la cupidité, à l'ambition et aux passions malfaisantes, dans une circonstance où il faut simplement départager le roi et les représentants ?

On craint l'influence d'intrigants et l'empire que peuvent prendre sur ces assemblées des hommes éloquents mais néfastes ?

Mais pourquoi ne voir que les intrigants et les hommes néfastes ?

Il y a de bons guides aussi, à côté des mauvais, parmi les hommes éloquents qui par l'ascendant de leur parole entraînent les autres ; les inconvénients sont balancés par les avantages.

Mais en admettant même le péril dont on parle, il est absurde de supposer que toutes les assemblées élémentaires agissant séparément, éloignées les unes des autres, puissent être subjuguées et dirigées dans le même sens.

Une autre objection a été présentée, qui dérive de la précédente : l'ignorance du peuple empêche que ses délibérations puissent être bonnes et sages.

Ici la réponse de Pétion atteint à une élévation de pensée remarquable.

Pourquoi, s'écrie-t-il, présupposer toujours et quand

même cette ignorance du peuple? Dans toutes les sociétés, sans doute, il y a une portion laborieuse des membres qui n'a pas eu le temps de perfectionner son intelligence et ses connaissances en économie politique. Mais cette portion, il est plus facile qu'on ne croit de l'éclairer et de l'intéresser aux affaires publiques.

« Au moindre mouvement de la liberté, vous voyez les hommes les plus abrutis sous le joug du despotisme jaloux de connaître leurs droits; tout ce qui touche le gouvernement, tout ce qui peut influer sur leur sort, devient l'objet de leurs entretiens journaliers; ils lisent les papiers publics, ils veulent connaître ce qui se passe.

« En Angleterre et en Amérique, il est peu d'artisans qui ne soient informés des débats des Chambres et qui ne puissent en converser.

« Eh! qu'étaient, il y a plusieurs siècles, les classes de la société aujourd'hui les plus éclairées? A peine elles savaient lire; elles étaient ensevelies dans des ténèbres plus épaisses que celles qui environnent nos habitants des campagnes. »

Et cette protestation généreuse, autant qu'admirable dans l'expression, jaillit de ses lèvres : « Pourquoi retenir « dans l'ignorance ceux qui ont le malheur d'y être plongés? Pourquoi profiter ensuite de cet état pour leur « cacher leurs droits? Ils ne savent pas, donc il ne faut « pas les instruire; tel est le langage cruel que tiennent « ceux qui ne veulent pas que le peuple délibère, parce « qu'il n'est pas assez éclairé; certes, il ne le sera jamais « si on le prive des moyens de l'être! »

A l'encontre de ceux qui présument l'incurable ignorance du peuple, Pétion allègue que les sciences les plus abstraites deviennent insensiblement familières à tous les

esprits, que la lumière s'est répandue avec une rapidité étonnante et qui ne peut encore qu'augmenter dans les classes inférieures de la société. L'établissement des municipalités et des assemblées provinciales a familiarisé les campagnes avec les affaires de l'État. Il faut favoriser le développement de ces germes précieux au lieu de les étouffer, et le recours au peuple est un des moyens les plus efficaces pour hâter ce développement de l'éducation nationale.

Craint-on enfin — et c'est la dernière objection à laquelle répond Pétion — que ces convocations du peuple n'excitent des mouvements convulsifs et dangereux dans le royaume? Mais ces appels au peuple seront plus rares qu'on ne le pense, car avant de s'y résoudre, le monarque épuiserait tous les moyens de conciliation, et ne recourrait au *veto* qu'à la dernière extrémité.

Et d'ailleurs il ne faut pas juger du royaume par l'état de crise passager où il se trouve, mais par son état *habituel* de calme et de tranquillité.

On a proposé un appel au peuple par la dissolution de l'assemblée des représentants consécutive au *veto* : la nation exprimerait indirectement son vœu par le choix qu'elle ferait de nouveaux représentants ou la confirmation des choix anciens.

Pétion n'admet pas ce système. C'est bien cette procédure, et non point l'appel qu'il propose, qui offrirait un véritable danger, car elle provoquerait une commotion violente dans le corps politique : on aurait à craindre des assemblées orageuses par la raison que leur ordre naturel et périodique serait interverti.

Et puis, enfin, de quel droit cet excès de puissance donné au roi? Parce que les membres du Corps législatif

ne seraient pas de son avis, et parce que, peut-être, des hommes vertueux auraient à ses yeux le tort d'une inflexible vertu, il pourrait les casser ? C'est inadmissible : cela va contre la raison et contre la justice.

Le vote du peuple, d'ailleurs, serait-il vraiment significatif ? Ne se déterminerait-il pas dans cette nouvelle élection par des motifs personnels et étrangers au fond même de la difficulté ? ou bien, effrayé d'un conflit dont il craindrait les répercussions fâcheuses, n'abandonnerait-il pas, par frayeur, des représentants dont la résistance avait été pourtant légitime ?

Et Pétion termine en ces termes la réfutation, qu'il juge convaincante, des objections faites à sa proposition d'appel au peuple :

« Les moyens d'obtenir le vœu de la nation sur les lois
« suspendues par le monarque ne paraîtront plus impos-
« sibles ; ils pourront encore paraître difficiles, mais
« quelles sont les difficultés qu'on ne doive pas
« vaincre lorsqu'il s'agit de rétablir la nation dans le
« plus précieux de tous ses droits, lorsqu'il s'agit de
« l'empêcher de retomber dans l'esclavage ? Or je le
« soutiens, rien n'est plus propre à créer l'esprit public,
« à répandre la lumière de l'instruction, à inspirer l'amour
« de la liberté et de la vertu que de faire participer tous
« les citoyens aux affaires publiques, en appelant devant
« eux, comme devant le tribunal suprême, tous les diffé-
« rends qui peuvent s'élever entre les pouvoirs qu'ils ont
« constitués. »

Combattu par Mounier, le système d'appel au peuple ainsi défendu par Pétion trouva également en Sieyès un adversaire déterminé.

Aux yeux de Sieyès, l'appel au peuple avait pour con-

séquences néfastes la confusion des pouvoirs et la destruction du système représentatif.

Comme l'avait fait Mounier, dont il était loin pourtant de partager l'admiration pour la constitution anglaise, Sieyès vint démontrer avec plus de force, peut-être, que le député de Grenoble, la nécessité du gouvernement représentatif, dont il exaltait les avantages par rapport au gouvernement direct ou démocratique inspiré de l'antiquité.

« Les peuples européens modernes, disait-il, ressemblent bien peu aux peuples anciens. Il ne s'agit parmi nous que de commerce, d'agriculture, de fabriques, etc.; le désir des richesses semble ne faire de tous les États de l'Europe que de vastes ateliers; on y songe bien plus à la consommation et à la production qu'au bonheur; aussi les systèmes politiques, aujourd'hui, sont exclusivement fondés sur le travail.

« Nous sommes donc forcés de ne voir dans la plus grande partie des hommes que des machines de travail. Cependant vous ne pouvez pas refuser la qualité de citoyen et les droits de civisme à cette multitude sans instruction qu'un travail forcé absorbe en entier; puisqu'ils doivent obéir à la loi, tout comme vous, ils doivent aussi tout comme vous concourir à la faire. Ce concours doit être égal. Il peut s'exercer de deux manières. Les citoyens peuvent donner leur confiance à quelques-uns d'entre eux sans aliéner leurs droits, ils en commettent l'exercice; c'est pour l'utilité commune qu'ils nomment des représentants, bien plus capables qu'eux-mêmes de connaître l'intérêt général et d'interpréter à cet égard leur propre volonté.

« L'autre manière d'exercer son droit à la formation de

la loi est de concourir soi-même immédiatement à la faire. Ce concours immédiat est ce qui caractérise la véritable démocratie, le concours médiat désigne le gouvernement représentatif ; la différence entre les deux systèmes politiques est énorme. Le choix entre ces deux méthodes de faire la loi n'est pas douteux parmi nous. D'abord, la très grande pluralité de nos concitoyens n'a ni assez d'instruction, ni assez de loisir pour vouloir s'occuper directement des lois qui doivent gouverner la France ; leur avis est donc de nommer des représentants, et puisque c'est l'avis du plus grand nombre, les hommes éclairés doivent s'y soumettre comme les autres ; quand une société est formée, on sait que l'avis de la pluralité fait loi pour tous. Ce raisonnement qui est bon pour les petites municipalités devient irrésistible quand on songe qu'il s'agit ici de lois qui doivent gouverner vingt-six millions d'hommes (1). »

L'appel au peuple impliquant une intervention directe du peuple dans la législation ne pouvait avoir aucune chance de succès, ainsi que l'indiquait Sieyès, dans une Assemblée acquise au système représentatif et que n'émeuvaient pas les adresses comminatoires de certaines villes (2). Aussi la proposition de Pétion n'eut-elle pas les honneurs du vote.

Nous avons tenu à présenter une analyse détaillée de la discussion à laquelle elle donna lieu, parce que cette

(1) *Archives parlementaires*, 1^{re} série, t. VIII, p. 592.

(2) V. dans la séance du 40 mai l'adresse envoyée par la ville de Rennes, appuyée par la ville de Dinan, à l'Assemblée nationale pour lui remonter « qu'un seul *veto* est admissible, le *veto* populaire et qu'elle regardera comme traître à la patrie quiconque soutiendra un système contraire. » Cf. Williaumé, *Histoire de la Révolution française*, Paris, 1864, t. I, p. 100,

discussion résume toute l'argumentation des partisans et des adversaires que le gouvernement direct en matière législative comptait dans l'Assemblée constituante. D'ores et déjà, le débat sur les principes opposés de la représentation et de l'exercice direct de la souveraineté nationale est épuisé.

Toutefois, nous allons retrouver, dans les derniers mois de la législature de l'Assemblée, un retour intéressant à cette grande discussion doctrinale, et voir, une fois de plus, les apôtres des idées démocratiques réclamer, d'ailleurs sans succès, l'exercice direct par le peuple du pouvoir constituant.

La Constitution de 1791.

Pendant dix-huit mois, l'Assemblée a poursuivi ses travaux constitutionnels au milieu d'agitations provoquées par l'incessante aggravation de la situation intérieure et extérieure du pays. Les partis, plus divisés que jamais, se rejettent vers les extrêmes, et tandis que les monarchistes constitutionnels, après un libéralisme de courte durée, songent au rétablissement du pouvoir absolu, les membres de la gauche de l'Assemblée inclinent de plus en plus aux idées républicaines, qui comptent en dehors de l'Assemblée des propagandistes fervents. Dès les premiers jours de 1791, dans la société des Jacobins, Brissot, Camille Desmoulins, Collot-d'Herbois, affichent des opinions républicaines et les manifestent sans réserve dans leurs journaux. Aux provocations virulentes et souvent ordurières des journaux de la Cour, le *Père Duchesne*, de Marat, le *Patriote français*, de Brissot, les *Révolu-*

tions de France et de Brabant, de C. Desmoulins, l'*Orateur du peuple*, de Fréron, les *Annales patriotiques*, de Carra, les successeurs de Loustalot dans les *Révolutions de Paris* poussent ouvertement à la République.

Deux grands courants se sont formés, un courant contre-révolutionnaire et un courant républicain; « battu et miné par l'un et l'autre, le terrain constitutionnel se rétrécit chaque jour » (1); au surplus, personne n'est content de la Constitution. Après avoir essayé d'y apporter des modifications partielles, on se rend compte de la nécessité de la reviser profondément.

En juillet 1790, Mirabeau qui, déjà, il est vrai, a lié partie avec la Cour, a demandé une réforme essentielle de la Constitution, afin d'en retrancher les idées républicaines qui en font « un code d'anarchie » et de renforcer le pouvoir exécutif, dont la part a été trop réduite. Sieyès et plusieurs membres du comité de Constitution ont, après lui, manifesté leur désir de revenir sur le travail déjà fait. Effrayés des tendances démocratiques du club des Jacobins, qu'ils ont fondé, Lafayette, Bailly, La Rochefoucauld, Chapelier, l'ont abandonné pour fonder le club de 1789, et se rapprochent du parti constitutionnel qui travaille à clore la Révolution en constituant la monarchie représentative.

En mars 1791, l'Assemblée a adjoint aux membres du comité de Constitution sept membres nouveaux, Duport, Barnave, Alex. Lameth, Beaumetz, Clermont-Tonnerre, Pétion et Buzot, en les chargeant de coordonner et classer les décrets déjà votés par elle, et de distinguer ceux qui doivent faire partie intégrante de la Constitution de ceux

(1) Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, p. 176.

qui sont de simples décrets législatifs. Dans la séance du 8 août, Thouret vient faire le rapport du comité chargé de ce triage. Malouet, qui lui succède, apporte à la tribune une critique générale de l'esprit de la Constitution et des principes de la Déclaration des droits. Et il donne le signal d'une discussion nouvelle qui va s'ouvrir sur les principes du gouvernement représentatif.

« Vous avez voulu, dit-il, rapprocher le peuple de la souveraineté et vous lui en avez donné la tentation sans lui en confier l'exercice. Je ne crois pas cette vue saine ; la souveraineté appartient au peuple, cette idée est juste, mais il faut qu'il la délègue immédiatement ; en ne lui faisant déléguer que des pouvoirs, l'énonciation des principes est fausse et dangereuse ; vous affaiblissez les pouvoirs qui ne sont efficaces qu'autant qu'ils sont une représentation sensible de la souveraineté, et qui d'après vos principes prennent un caractère subalterne dans l'esprit du peuple (1). »

Le surlendemain, 10 août, l'Assemblée aborde la discussion du titre III de l'acte constitutionnel proposé par le comité ; l'article 1^{er} proclame que la souveraineté appartient à la nation ; mais aussitôt l'article 2 ajoute : « La nation, de qui émanent tous les pouvoirs, *ne peut les exercer que par délégation* ; la *Constitution française est représentative*, les représentants sont le Corps législatif et le roi. » L'article 3, enfin, déclare que le pouvoir législatif est délégué à une assemblée nationale de représentants temporaires librement élus par le peuple, pour être exercé par elle avec la sanction du roi.

Dans la discussion qui sur-le-champ se produit à pro-

(1) *Réimp. anc. Mon.*, t. IX, p. 343.

pos de l'attribution au roi de la qualité de représentant du peuple, Rœderer, qui conteste au monarque cette qualité, apporte cette définition précise du représentant : « Les membres du corps législatif sont représentants du peuple, non seulement représentants, mais pour exercer le pouvoir représentatif, *pour vouloir pour le peuple*, pour être le peuple ; au lieu que les administrateurs ne sont représentants du peuple que pour exercer les pouvoirs commis et délégués. » Et il propose de substituer aux articles présentés par le comité la rédaction suivante : « La nation *ne peut exercer elle-même sa souveraineté* ; elle institue pour cet effet un pouvoir commis.... Le pouvoir législatif est *essentiellement représentatif* ; il est délégué à des représentants temporaires librement élus par le peuple ; le pouvoir exécutif est essentiellement commis ; la partie éminente et suprême du pouvoir exécutif sera exercée par le roi ; les fonctions administratives supérieures sont déléguées à des représentants élus par le peuple. »

Mais alors Robespierre intervient, qui, invoquant l'autorité du *Contrat social*, proteste avec énergie contre le gouvernement représentatif absolu, que les comités paraissent vouloir introduire et auquel pour sa part, il préférerait le despotisme ; après Rousseau, Robespierre déclare que le pouvoir législatif constitue l'essence de la souveraineté, puisqu'il est la volonté générale, et que la souveraineté est indélégable (1) ; Pétion appuie cette opinion et demande qu'on spécifie que la nation ne délègue jamais sa souveraineté. Mais l'assemblée, après un débat assez long et confus, adopte finalement la rédaction sui-

(1) *Réimp. anc. Mon.*, t. IX, p. 362.

vante : « La souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible ; elle appartient à la nation ; aucune section du peuple, ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice ; *mais la nation, de qui seule émanent tous les pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation.* » Le second paragraphe de l'article 2 confirme ainsi le principe : « La Constitution française est représentative ; les représentants sont le Corps législatif et le roi (1). » Quant à l'article 3, l'assemblée adopte le texte proposé par Thouret.

Voilà donc établi le système représentatif, en ce qui touche la représentation ordinaire. Reste la législation constituante. Quelques jours plus tard, dans le débat ouvert sur la question de la revision de la constitution, l'idée de l'intervention directe du peuple se présente à nouveau.

Le 29 août, Chapelier dépose le rapport des comités de constitution et de revision ; le préambule du décret qu'il présente à l'acceptation de l'assemblée reconnaît le « droit inaliénable pour la nation de revoir, de réformer, et de changer et le système de ses lois nationales et l'acte même de son association. »

Le projet institue une assemblée de revision qui se réunira de plein droit en l'année 1800 ; il stipule que, dans l'intervalle, la revision totale ou partielle pourra être demandée par le roi ou le Corps législatif, mais pas avant le 1^{er} juillet 1793.

En outre, dans sa section III, le projet de décret consacre *pour tout citoyen*, mais seulement après le 1^{er} janvier 1796, le droit de demander que la constitution soit

(1) *Réimp. anc. Mon.*, t. IX, p. 363.

réformée; tout citoyen qui croira qu'une des parties de la constitution doit être réformée sera libre dans sa commune d'exprimer son vœu par une pétition signée de lui et de ceux qui partagent son opinion; si le nombre des citoyens pétitionnaires forme la majorité des membres de la commune, les officiers municipaux transmettront la pétition à l'administration du département; si la majorité des citoyens actifs du département pétitionne dans le même sens, cette pétition sera envoyée au Corps législatif. Si des pétitions sur le même objet sont ainsi formées dans les départements par la majorité absolue des citoyens, le Corps législatif et le roi donneront leur opinion sur ces pétitions; si, enfin, tous deux sont d'accord avec les pétitionnaires sur le besoin de la revision demandée, l'article dont on demande la réforme sera soumis à l'assemblée de revision élue par les assemblées primaires dont le projet propose la convocation pour l'année 1801. En cas de refus du roi et du Corps législatif d'approuver la pétition, celle-ci, ainsi que le décret du Corps législatif et le décret royal seront « laissés à l'opinion publique »; si, après dix-huit mois, dans plus de dix départements, ou pendant la durée de la législature qui aura opposé ce refus, le vœu des citoyens n'a pas été rétracté, les articles pétitionnés de la constitution seront soumis à l'assemblée de revision (1).

A ce projet, Malouet en opposa un autre; il s'attacha dans un long discours à démontrer que le meilleur moyen d'obtenir la stabilité et la durée de la Constitution, c'était de la soumettre aux assemblées primaires, de mettre derrière elle la majorité réelle et incontestable de la nation. « La constitution, disait-il, ne peut avoir aucun succès

(1) *Réimp. anc. Mon.*, t. IX, p. 531-532.

permanent si elle n'est librement et paisiblement acceptée par une grande majorité de la nation et par le roi ; et elle ne peut être utilement et paisiblement réformée qu'après un examen libre et réfléchi, et une nouvelle émission du vœu général. »

Adversaire déterminé des conventions nationales régulières et périodiques auxquelles certains membres de l'extrême gauche de l'assemblée, notamment Pétion, voulaient confier la tâche de reviser et au besoin de refaire la constitution (1), parce qu'il voyait là une source de « révolutions périodiques » et de « commotions éternelles », Malouet proposait donc : que jusqu'en 1793, la constitution fût considérée comme provisoire ; que, pendant ce temps, les citoyens eussent le droit en toute sécurité d'expliquer verbalement ou par la voie de la presse les réformes qu'ils jugeraient utiles à la constitution ; et que le 1^{er} juin 1793 les assemblées primaires fussent convoquées à l'effet de délibérer sur l'acte constitutionnel et sur les modifications que le roi lui-même pourrait proposer d'y apporter. Le mode de délibération serait : « J'approuve » ou « je rejette » les modifications proposées à l'acte constitutionnel. »

Le résultat des délibérations serait consigné dans les cahiers, puis transmis au pouvoir législatif, qui en délibérerait, et au roi, qui sanctionnerait.

L'assemblée rejeta ce système qui proposait une expérience à son avis dangereuse et sans nécessité, de même qu'elle rejeta le système des conventions nationales que Pétion, appuyé par Robespierre, proposait de réunir tous les vingt ans ; et, après de longues tergiversations qui durèrent jusqu'au 4 septembre (1), elle finit par se

(1) V. la physionomie de cette discussion dans Laboulaye, *Questions constitutionnelles*, Paris, 1872, p. 164-165.

rallier, malgré les protestations de Salles (1) en faveur des décisions des assemblées primaires et des pétitions des citoyens, à la rédaction d'un titre VII où, tout en déclarant que la nation a le droit imprescriptible de changer sa constitution, l'Assemblée nationale décrétait qu'il était plus conforme à l'intérêt national d'y faire procéder par une assemblée de revision. Elle établissait dans ce but une procédure conseillée par Frochot, appuyée par Barnave et formulée en texte de décret par Dandré, d'après laquelle l'initiative de la revision partielle ou totale était laissée au corps législatif; quand trois législatures auraient émis un vœu uniforme de revision, la quatrième examinerait alors les articles dont la réforme serait proposée.

Cette procédure, en définitive, ajournait la revision à un délai que M. Borgeaud évalue à dix ans (2).

Barnave, dans cette discussion, s'était exprimé en ces termes sur l'intervention directe du peuple dans la revision constitutionnelle :

« Quand on vient parler de provocations d'assemblées primaires, de pétitions individuelles, dont la majorité pourrait forcer le Corps législatif, on remplace le pouvoir représentatif par tout ce qu'il y a dans la nature de plus odieux, de plus subversif, de plus nuisible au peuple lui-même : l'exercice immédiat de la souveraineté, la démocratie, prouvée par l'expérience le plus grand des fléaux dans les plus petits États même où le peuple peut se réunir, et qui, dans un grand État, joint aux autres dangers l'absurdité la plus complète, puisqu'il est évident que tout vœu personnel et de section n'étant pas éclairé

(1) Séance du 31 août.

(2) Borgeaud, *Etablissement et revision des Constitutions*, p. 243.

par une délibération commune, n'est pas un véritable vœu, et qu'indépendamment de l'utilité générale, qui exige exclusivement le gouvernement représentatif, la logique, la métaphysique même du gouvernement l'exigent dans tout pays où le peuple ne peut se réunir. » Et il concluait : « Le peuple est souverain, mais les représentants peuvent seuls agir pour lui, parce que son propre intérêt est presque toujours attaché à des vérités politiques dont il ne peut pas avoir la connaissance nette et profonde. Ne l'excitez donc pas, ne le forcez donc pas à se mêler à ces travaux par un mode dangereux pour lui. » L'assemblée écouta Barnave.

Il ne pouvait être question, dans ces conditions, de soumettre la constitution à la ratification du peuple puisqu'on ne lui concédait même pas le droit d'en demander la révision. On la soumit à la seule sanction du roi.

« Mais le 21 septembre 1792, cette constitution de 1791, non ratifiée, était d'un seul coup emportée par le premier décret de la Convention : « La Convention nationale déclare qu'il ne peut y avoir de constitution que lorsqu'elle est adoptée par le peuple (1). »

Le Gouvernement direct et le Pouvoir exécutif.

Formellement écarté, ainsi que nous venons de le voir, en matière législative et constituante, l'exercice direct de la souveraineté nationale, reçut au contraire, dans l'organisation du pouvoir exécutif, de notables consécérations.

(1) Borgeaud, *op. cit.*, p. 244.

Les agents administratifs. — La Constitution de 1791 déclarait le roi chef suprême du pouvoir exécutif ; il semblait naturel d'en conclure que le droit devait lui appartenir de choisir lui-même tous les instruments de l'exécutif, les organes auxquels ce pouvoir donne l'impulsion, les agents administratifs, par l'intermédiaire desquels s'exerce son action. Il n'en fut rien, et l'influence des conceptions démocratiques détermina la Constituante à apporter au droit de nomination du roi des restrictions considérables.

La loi du 22 décembre 1789, sur l'organisation départementale, avait confié dans chaque département toute la portion du pouvoir exécutif qu'on nomme l'administration : 1^o en première ligne, à un Conseil de trente-six membres, et à un directoire de huit membres chargé d'exécuter la délibération du Conseil ; cette administration supérieure siégeait au chef-lieu du département ; 2^o dans chaque district du département, à un conseil et un directoire inférieurs, subordonnés aux premiers.

Les municipalités conservaient l'administration des affaires locales : indépendantes en ce qui concernait les questions purement municipales, elles n'étaient subordonnées aux administrations de district qu'en ce qui concernait les questions d'intérêt général.

La Constituante décréta que le roi demeurerait complètement étranger à la nomination des membres de ces conseils et directoires : elle décida que les conseils ou administrations de département et de district seraient *élus* par des collèges d'*électeurs* départementaux (eux-mêmes élus par les citoyens actifs), et que les directoires seraient à leur tour nommés directement par lesdits conseils. Le roi, qui n'avait aucune part à la nomination de ces agents administratifs, renouvelables tous les deux ans, n'avait pas

davantage le droit de les destituer ou de les révoquer, à moins de forfaiture légalement constatée.

Ainsi, et bien qu'il fût entendu que ces agents administratifs, immédiatement soumis au chef du pouvoir exécutif, ne devaient agir qu'en son nom et sous ses ordres, ils n'étaient reliés à lui que par un fil extrêmement léger. Dans l'impossibilité où il était de procéder par voie de contrainte à l'égard de ces agents, au cas où ils n'exécuteraient pas les instructions et les ordres qu'il leur envoyait, le roi ne pouvait exercer sur l'administration qu'une influence illusoire. En réalité, les agents du pouvoir exécutif étaient soustraits à son autorité et placés véritablement, par le système de l'élection, sous la direction de la volonté nationale. Le principe avait été consacré par la Déclaration des Droits que tous les fonctionnaires de l'État tenaient leur titre et leur fonction de la souveraineté nationale (1) ; jadis serviteurs du monarque, ils étaient devenus les serviteurs de la nation. On considérait comme une conséquence découlant logiquement de ce principe que la nation devait elle-même conférer directement leur fonction à ceux qui devaient l'exercer en son nom.

Contrairement d'ailleurs à ce que l'on pourrait supposer, cette organisation administrative fut loin de satisfaire les partisans des doctrines démocratiques, qui invoquèrent contre elle les théories de Rousseau sur la représentation.

Ils déclarèrent que ces administrations départementales

(1) Déclaration des Droits de 1789, art. 3 : « Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation ; nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément. »

et de district constituaient de véritables aristocraties électorales, dont la volonté devait faire loi, et qui enlevaient au peuple le droit imprescriptible de voter lui-même, par oui ou par non, dans les assemblées primaires ? Or, Rousseau avait dit : « Un peuple cesse d'être libre, dès qu'il est représenté. »

Et là-dessus Loustalot, partait en guerre pour réclamer l'abrogation de la loi « avilissante, criminelle, liberticide » qui avait organisé ce système administratif (1).

L'Assemblée, de son côté, mais inspirée par des sentiments tout autres, ne tarda pas à se rendre compte des vices d'une organisation qui privait le chef du pouvoir exécutif de son nécessaire pouvoir sur ses agents ; un an plus tard, elle se décida à attribuer au pouvoir exécutif le droit d'annuler les actes des corps administratifs et même de suspendre ces corps en cas de désobéissance. Mais la nomination de ces corps demeura, comme auparavant, soustraite au roi et réservée aux assemblées des électeurs départementaux ; il faudra arriver, pour trouver un changement capital dans cette organisation administrative, jusqu'à la Constitution de l'an III, qui instituera les préfets.

L'élection des juges. — C'est encore en vertu du principe de la souveraineté nationale qu'après avoir enlevé au chef du pouvoir exécutif la nomination des agents administratifs, la Constituante le dépouilla du droit de nomination des magistrats judiciaires, pour conférer ce droit à la nation elle-même.

L'organisation judiciaire fit devant l'Assemblée l'objet d'un débat particulièrement passionné qui, ouvert dès le

(1) Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, t. I, p. 135.

mois de mai 1790, ne devait se clore que plusieurs mois plus tard, par le vote de la loi du 16-24 août 1790.

Ce n'était pas, à vrai dire, le principe même de la participation du peuple à la nomination des juges qui était mis en discussion ; tout le monde était d'accord pour reconnaître que le peuple devait influencer sur le choix de ces magistrats ; les cahiers, nous le savons, l'avaient expressément demandé et, dès le 17 août 1789, dans le premier rapport qu'il apportait à l'Assemblée sur l'organisation du pouvoir judiciaire, Bergasse, développant l'idée que, pour que la justice fût impartialement rendue, il fallait que les juges ne dépendissent pas des personnes, mais de la loi, reconnaissait et affirmait le droit pour le peuple d'intervenir dans leur nomination (1).

Conformément à ces conclusions, le principe de l'élection des juges par le peuple fut voté à l'unanimité dans la séance du 5 mai 1790.

Mais ce qui fit l'objet d'une discussion très ardente et très vive, ce fut la question de savoir si le pouvoir exécutif, le roi aurait une part active à cette nomination des juges ; en d'autres termes, la question se posait ainsi : le peuple élisant les juges, le roi doit-il avoir le droit de les instituer ? La réponse de l'Assemblée fut négative.

C'est qu'en effet, sur cette question du pouvoir judiciaire, la très grosse majorité de la Constituante s'était appropriée l'opinion de Montesquieu. L'auteur de *l'Esprit des lois*, nous l'avons vu plus haut, était, sur certains points, partisan de l'intervention directe du peuple dans le gouvernement, et il lui avait, notamment, accordé le droit d'élire ses magistrats. Montesquieu, en effet, considérait

(1) *Réimp. anc. Mon.*, t. I, p. 441 et suivantes.

l'administration de la justice comme une manifestation de la souveraineté nationale distincte du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, et il voyait dans cette distinction une condition *sine qua non* de la liberté : « Il n'y a point de liberté, disait-il, si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et exécutive. » Le pouvoir judiciaire était pour lui un troisième pouvoir *sui generis* distinct des deux autres.

Les Constituants avaient accepté cette théorie dont la conséquence logique était pour eux la nomination des juges par le peuple seul ; ils raisonnaient, en effet, de la façon suivante.

Tous les pouvoirs étant des manifestations immédiates de la souveraineté nationale, doivent être directement conférés par la nation elle-même ; le pouvoir judiciaire étant un de ces pouvoirs, ceux qui l'exercent, les juges, doivent donc être élus par la nation (1), qui donne ainsi à ce pouvoir la souveraineté dont il a besoin pour posséder indépendance à l'égard des autres pouvoirs et domination sur tous les citoyens. La puissance publique, auparavant concentrée dans les mains du monarque, reposant désormais dans le peuple, il convient que le pouvoir judiciaire soit directement délégué par la Nation elle-même, comme il l'avait été par le roi lorsque la royauté était investie de tous les pouvoirs (2).

Au surplus, la réorganisation judiciaire suivait en date la réorganisation administrative et les Constituants, qui avaient rendu les agents du pouvoir exécutif indépendants du chef de ce pouvoir, étaient conséquents avec eux-

(1) Contre cette idée, v. Esmein, *op. cit.*, p. 292, note 1.

(2) A. Gautier, *Histoire du Droit*, p. 545 et suivantes.

mêmes, quand ils voulaient que le roi n'eût aucune part à la nomination des magistrats.

Cette théorie trouva, à côté de partisans résolus, des adversaires non moins décidés, et les trois séances où la question fut discutée virent se produire des controverses extrêmement ardentes.

La prérogative royale fut énergiquement défendue par Cazalès et l'abbé Maury. Cazalès donna son expression la plus précise à la théorie qui considérait l'autorité judiciaire comme rentrant dans le pouvoir exécutif, comme n'étant qu'une branche de ce dernier (1). « Dans toute société politique, disait-il, il n'y a que deux pouvoirs, celui qui fait la loi et celui qui la fait exécuter ; le pouvoir judiciaire, quoi qu'en aient dit quelques publicistes, n'est qu'une simple fonction, puisqu'il consiste dans l'application pure et simple de la loi ; l'application de la loi est une dépendance du pouvoir exécutif ; si le pouvoir exécutif appartient au roi, c'est au roi à nommer les juges comme il nomme les officiers de son armée (2). »

Contre l'opinion de Montesquieu, que Barnave lui opposait, Cazalès invoquait l'autorité de Rousseau lui-même : « Un philosophe qui n'est pas suspect à cette assemblée, le citoyen de Genève, a dit : Les rois sont les juges nés des peuples ; quand ils ne veulent pas exercer la justice, ils la confient. »

(1) V. aujourd'hui la même théorie défendue par M. Ducrocq, *Cours de droit administratif*, n° 32, et M. Duguît, *De la Séparation des pouvoirs*, p. 14 et suivantes. *Contrà* v. Esmein, *op. cit.*, p. 318 et suiv.

(2) *Arch. parlem.*, 4^{re} série, t. XV, p. 392 et suiv., séance du 3 mai.

Et élargissant le débat, rappelant les atteintes portées au pouvoir exécutif, que l'on avait successivement dépouillé de ses prérogatives dans les institutions administratives que l'Assemblée venait de donner à la France, Cazalès s'écriait : « Quel est donc le gouvernement que vous voulez instituer ? Si le projet du gouvernement démocratique avait pu vous égarer, il aurait été plus digne de votre loyauté, de votre franchise, il serait moins coupable de l'annoncer nettement à tout l'univers que de nous mener par une marche astucieuse à ce but funeste (1)... S'il m'était permis d'énoncer la seule opinion juste et sage, je dirais que le Roi seul a le droit de nommer les juges ; mais vous avez décrété le contraire, mais la contagion des principes démocratiques a fait des progrès si étonnants que cette opinion paraît condamnable même aux sages de cette Assemblée ; je déduis donc mon opinion et je demande qu'il soit présenté au Roi trois candidats parmi lesquels il fera son choix. »

Cazalès fut appuyé par Duport, l'abbé Maury, Garat l'ainé, Malouet, qui insistèrent sur le danger de diviser et d'affaiblir le pouvoir exécutif.

Mais de nombreux contradicteurs leur répondirent, au nombre desquels Rœderer, et surtout Barnave, se distinguèrent par une exceptionnelle ardeur ; sous leur impulsion, le débat prit un caractère très tranché ; les opinions intermédiaires s'effacèrent et la question se posa entre l'idée monarchique et l'idée démocratique, dans ce qu'elles avaient l'une et l'autre de plus absolu.

Reprenant avec force l'opinion de Montesquieu, ils nièrent d'abord que le pouvoir judiciaire fût un annexe

(1) *Ibid.*, séance du 5 mai.

du pouvoir exécutif; puis, passant de cette discussion théorique à d'autres sentiments plus capables de toucher l'Assemblée, ils démontrèrent que le droit laissé au roi par le projet du Comité, et défendu par Cazalès, de choisir parmi les trois juges désignés par l'élection populaire, conférait en réalité au monarque le droit absolu de nomination et rendait illusoire l'intervention du peuple dans cette désignation (1). Barnave posait ce dilemme : Ou l'*institution* sera libre de la part du roi, trois juges lui étant présentés, et alors elle sera un attentat à la liberté; ou elle sera forcée, et alors elle sera illusoire, fausse et contraire à la dignité même du monarque. « Dans les pays où règne le système féodal, ajoutait-il, le monarque est chef de la justice; c'est ainsi qu'en France, alors que tous les pouvoirs émanaient du Roi, qu'il avait seul toute l'autorité, il instituait les juges. Mais du moment où la monarchie absolue s'est changée en gouvernement libre, comme cela s'est produit en France, cette multitude de pouvoirs rentre dans sa source, elle retourne au peuple qui ne laisse plus au monarque que la portion nécessaire au salut public; ainsi tous les pouvoirs doivent être délégués par le peuple (2). Tout ce qu'on a allégué contre ce principe est puisé dans les préjugés, tout ce qu'on a allégué comme exemple est puisé dans le régime féodal. »

Dans la séance suivante, Rœderer développait les mêmes idées avec plus d'énergie et de vigueur encore. Le futur conseiller d'État de l'Empire, répondant à ceux qui considéraient le principe de la séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire comme un principe destructeur de la monar-

(1) *Arch. parlem.*, séance du 7 mai 1790.

(2) Séance du 5 mai, *Réimp. anc. Mon.*, t. IV, p. 289.

chie et comme l'opinion de « partisans cachés d'une démocratie outrée », invoquait, à son tour, l'autorité de Montesquieu en s'étonnant qu'on suspectât la parole d'un « écrivain politique qu'on oppose sans cesse aux opinions populaires ». Il établissait que l'indépendance du pouvoir judiciaire avait été toujours dans les principes et les usages de la France ; jamais, disait-il, le Roi n'a jugé, jamais son conseil n'a jugé ; l'inamovibilité des juges a été instituée pour qu'ils ne dépendissent pas du Roi ; une décision du Roi sur des intérêts privés n'a jamais pu être qu'une lettre de cachet et une lettre de cachet n'a jamais été un jugement.

Et il ajoutait : « Le pouvoir judiciaire, le pouvoir d'appliquer les lois, est le plus voisin du pouvoir de les faire ; il y touche de si près qu'il ne peut jamais être aliéné par le peuple. Le peuple n'a des lois que pour vivre à leur abri et les lois ne peuvent servir d'abri aux hommes qu'autant qu'elles auront elles-mêmes des gardiens sûrs et incorruptibles, nommés immédiatement par le peuple, sans concours et sans partage (1). » Concéder l'institution des juges au Roi serait ramener la France à l'esclavage : le grand principe des gouvernements libres, c'est la division du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Or, comment le premier pourrait-il se défendre des entreprises du second si ce dernier réunissait en lui à la fois le pouvoir du jugement et le pouvoir des armes ? Ce qui doit rester au Roi c'est l'exécution des jugements, le droit de surveiller les juges aux tribunaux et de les citer devant la Cour suprême, s'ils s'écartent de leur devoir. Mais il ne doit pas avoir le droit de concourir à la nomination des juges : lui laisser cette prérogative, ce serait permettre aux courtisans et

(1) *Ibid*, p. 304.

aux courtisanes, à la cour, c'est-à-dire au foyer de toutes les intrigues et de toutes les corruptions, d'influer sur cette chose sainte et sacrée qu'est la justice : « Si c'est à cet ordre de choses que l'on attache l'existence de la Constitution monarchique, concluait Røederer, je dirai dans le langage de ceux qui nous accusaient avant-hier de déloyauté : il est enfin dévoilé ce secret redoutable ; des ennemis de la liberté et de la royauté veulent donc rétablir, étendre même le despotisme ancien par le plus exécrationnable moyen, par la corruption de la justice (1) ! » Et l'Assemblée, dit le *Moniteur*, applaudissait avec transport à ces paroles.

Ce fut toutefois par une majorité assez faible, 503 voix contre 450, que l'Assemblée, dans la séance du 9 mai, décida que les électeurs ne présenteraient pour chaque place de juge qu'un seul candidat auquel le roi ne pourrait refuser l'investiture.

Il est vrai que le lendemain de ce vote, par une de ces réactions dont les Assemblées parlementaires sont assez coutumières, elle décidait presque sans discussion que le roi nommerait les officiers du ministère public (2). Mais au mois d'août, lorsque, après une interruption de quelques semaines, la discussion fut reprise, Thouret proposa qu'on enlevât aux Parquets le droit d'accusation et qu'on en conférât l'exercice à l'un des juges. La victime des crimes et des délits, disait-il, c'est le peuple, c'est donc au nom de celui-ci et par son délégué qu'ils doivent être poursuivis. Cette théorie trouva un contradicteur dans un des membres de la gauche qui avait pourtant le plus con-

(1) *Réimp. anc. Mon.*, t. IV, p. 305.

(2) *Réimp. anc. Mon.*, t. IV, séance du 10 mai.

tribué à rendre les juges électifs : Chabroud fit remarquer que cette proposition rendait les fonctions du ministère public désormais illusoires et inutiles.

Robespierre, Barrère, Duport et Thouret répliquèrent que confier à l'élu du Roi et des ministres le droit d'accusation, ce serait remettre en des mains ennemies une arme terrible. Barrère ajouta qu'il convenait de faire disparaître de la loi ce mot d'accusateur et qu'il fallait placer à côté de chaque tribunal un censeur public nommé par le peuple. Sur ce dernier point, on ajourna toute résolution et on se borna à décider que l'action publique ne serait pas donnée aux commissaires du roi.

C'est pourtant la solution de Barrère que devait finalement adopter l'Assemblée : elle confia les accusations publiques à des magistrats élus comme les juges et portant le nom d'accusateurs publics.

Les décrets du 16 août 1790, sanctionnés par le Roi le 24 août suivant, organisèrent définitivement *la justice civile*. Ils appliquèrent aux tribunaux le principe d'unité et les cadres de la division territoriale, déjà appliqués à l'administration civile et à l'administration ecclésiastique.

On établit dans chaque canton un « juge de paix » assisté de deux assesseurs. Chaque village ou bourg de plus de 2.000 habitants, avait en outre un juge de paix et des prud'hommes particuliers.

Les villes comptant plus de 8.000 habitants pouvaient avoir plusieurs juges de paix. Le juge de paix et ses assesseurs étaient *élus* pour deux ans par les *citoyens actifs* réunis en assemblées primaires, c'est-à-dire par tous les Français âgés de vingt-cinq ans, domiciliés depuis un an dans le canton, payant une contribution directe de la valeur de trois journées de travail et n'étant ni serviteurs

à gages, ni faillis, ni insolubles. Pour être éligible, il suffisait d'être âgé de trente ans accomplis et de payer une contribution directe égale au moins à la valeur de dix journées de travail.

Les juges des « tribunaux de district » au nombre de cinq, plus quatre suppléants, étaient *élus* pour six ans, non plus par les citoyens actifs, mais par le collège électoral du district, c'est-à-dire par les *électeurs du second degré*, choisis par les assemblées primaires, à raison d'un par cent citoyens actifs, et qui, déjà, nommaient les députés et les administrateurs de département et de district. Les conditions d'éligibilité des juges de district étaient les mêmes que pour les juges de paix ; toutefois, ils devaient avoir exercé pendant cinq ans les fonctions d'homme de loi ou de juges auprès d'un tribunal. Le premier élu devenait de droit président du tribunal.

Enfin, la loi du 27 novembre-1^{er} décembre 1790 organisa le *tribunal de cassation* composé de quarante-deux juges élus tous les quatre ans par les électeurs du second degré, les départements étant divisés en deux séries, qui avaient, à tour de rôle, le droit d'élire les membres de ce tribunal de revision, lequel devait résider à Paris, auprès du Corps législatif.

La *justice criminelle* fut organisée l'année suivante, par les décrets des 20 janvier, 19 juillet et 16 septembre 1791, instituant trois ordres de tribunaux, qui correspondaient aux trois classes d'infractions que notre Code pénal a consacrées sous les noms de contraventions, délits et crimes.

Le tribunal de police municipale était composé dans chaque commune de trois officiers municipaux au moins, choisis par la municipalité. Dans chaque canton siégeait

un *tribunal de police correctionnelle* composé de trois juges de paix *électifs* ou d'un juge de paix et de ses assesseurs, également élus par les citoyens actifs. Enfin, pour la répression des crimes, il était créé dans chaque département un *tribunal criminel*, composé d'un président *élu* pour six ans et de trois juges pris à tour de rôle dans les tribunaux de district dont nous avons parlé plus haut. Ce tribunal était chargé d'appliquer les peines portées par la loi aux accusés que le *jury* de jugement avait déclarés coupables.

Telle est, succinctement analysée, l'organisation judiciaire établie par l'Assemblée Constituante. L'innovation du système électif donna-t-elle de bons résultats? On l'a parfois contesté (1).

Dans une étude intéressante et documentée qu'il a consacrée à l'organisation judiciaire décrétée par la Constituante et à l'élection des juges dans le département du Lot-et-Garonne, M. Douarche, premier président à Caen, a été amené à constater que les choix faits par les citoyens actifs dans les assemblées primaires, et par les électeurs dans les assemblées du second degré, furent « irréprochables (2) ». « On pouvait, dit M. Douarche, avoir

(1) M. Esmein (*op. cit.*, p. 338) déclare que « le résultat paraît avoir été médiocrement satisfaisant ». L'événement, dit M. Gautier dans son *Histoire du Droit* (p. 548 et suiv.), devait bientôt démontrer combien était téméraire cette innovation et combien peu la masse des électeurs peut apprécier les qualités de savoir et de discernement qui sont essentielles au magistrat ».

(2) *La nouvelle organisation judiciaire et les premiers juges élus dans le département de Lot-et-Garonne*, sous la Constituante et la Législative (1790-1792), par A. Douarche; n° du 14 septembre 1892 de la *Révolution française*, Revue d'histoire moderne et contemporaine, publiée par la Société de l'Histoire de la Révolution.

des craintes sérieuses sur la manière dont serait recruté le nouveau personnel judiciaire par des électeurs inexpérimentés. Il faut cependant reconnaître qu'à Agen, comme à Paris, comme dans toute la France ou à peu près, les électeurs ont été bien inspirés et ont choisi du premier coup d'excellents magistrats (1) ». C'est aussi l'opinion de M. Picot qui, pourtant peu suspect de tendresse pour les juges élus, n'hésite pas à dire en appréciant les premières élections judiciaires de Paris en 1790 : « L'élite des électeurs de Paris avait élu du premier coup l'élite des jurisconsultes (2). »

L'opinion de MM. Douarche et Picot semble trouver sa justification dans le rapport du 10 mai 1792 adressé par Thouret à l'Assemblée législative sur les premiers travaux du Tribunal de cassation. « Placé au dessus de tous les tribunaux pour en être le régulateur, disait Thouret, le Tribunal de cassation a recueilli, par les observations que sa position et la nature de ses fonctions l'ont mis à portée de faire, les résultats suivants qu'il s'empresse de vous transmettre. La nouvelle institution judiciaire n'a éprouvé, dans le jeu de son organisation constitutionnelle, aucun dérangement grave. Les juges de paix ont généralement atteint le but de leur établissement... La démarcation des pouvoirs n'a essuyé de la part des tribunaux que de très faibles déviations : quelques-uns ont méconnu le point fixe qui sépare les fonctions administratives ; mais ces méprises n'ont été ni graves ni fréquentes... Quelques tribunaux se sont permis de faire des dispositions réglementaires ; plusieurs ont fait des tentatives pour

(1) *Ibid*, p. 234.

(2) *La Réforme judiciaire* ; Hachette, 1881 ; p. 28.

asservir les commissaires du roi, et des commissaires du roi ont cherché à recouvrer par des réquisitoires d'office le droit d'action que la constitution leur refuse. Ces excès de pouvoir offrent des réminiscences évidentes des usages de l'ancien régime; mais ils contrarient trop ouvertement les principes de la régénération judiciaire pour que les premières erreurs de cette espèce puissent en faire présager beaucoup de nouvelles. Le Tribunal de cassation n'en a vu que peu d'exemples, et il en a fait justice... Les difficultés de compétence ont été plus nombreuses: c'est un inconvénient inévitable au moment du passage de l'ordre ancien à l'ordre nouveau (1). »

Quoi qu'il en soit, le système électif devait se conserver pour la nomination des juges jusqu'en l'an VIII, avec, il est vrai, des modifications notables et même des irrégularités qui en altérèrent singulièrement le principe.

La Convention, par un décret du 14 octobre 1792, avait ordonné le renouvellement intégral de tous les tribunaux civils et criminels; mais, tout en consacrant pour l'élection des nouveaux juges le système du suffrage à deux degrés, la grande assemblée révolutionnaire, obéissant une fois de plus à l'ardente impulsion des sentiments démocratiques, avait supprimé l'obligation de choisir les magistrats judiciaires parmi ceux qui avaient exercé pendant un temps déterminé la profession d'homme de loi; d'après l'article 6 du décret « les choix pouvaient se faire dorénavant parmi tous les citoyens indistinctement, âgés de vingt-cinq ans accomplis. » Mais bientôt, réunissant tous les pouvoirs dans sa main, la Convention n'hésita pas soit à annuler les jugements rendus et à statuer elle-même sur les litiges, soit à

(1) *Réimp. anc. Mon.*, séance du 10 mai 1792.

destituer les juges et à les nommer directement; elle en agissait de même d'ailleurs à l'égard des administrateurs. Un décret du 14 ventôse an III régularisa ce procédé en autorisant le comité de législation à nommer les membres des tribunaux, ainsi d'ailleurs que les administrateurs (1).

La Constitution de l'an III consacra encore le système de l'élection des juges par le suffrage à deux degrés, en portant toutefois à trente ans l'âge requis pour l'éligibilité. Mais une série de lois ne tardèrent pas à rendre illusoire le système de l'élection sous le Directoire, en accordant successivement à ce dernier le droit de nommer directement les juges, les présidents, les accusateurs publics, voire même les greffiers (2).

La Constitution de l'an VIII ne laissa plus subsister l'élection que pour la nomination des juges de paix et des juges de cassation; les autres magistrats étaient nommés par le premier consul (3). Avec le consulat à vie, les juges de cassation furent nommés par le Sénat sur présentation de trois candidats, et les assemblées primaires de canton, à leur tour dépouillées du droit d'élire directement les juges de paix, durent se contenter de soumettre deux candidats au choix du premier consul (4).

Dans la période contemporaine, le système de l'élection des juges a donné lieu à d'intéressants débats, en 1882 et

(1) V. Séance de la Convention du 14 ventôse an III (*Réimp. anc. Mon.*, t. XXIII, p. 613).

(2) Lois des : 25 brumaire, 22 frimaire et 24 nivôse an IV; 19 fructidor an V; 21 nivôse et 29 floréal an VI.

(3) Constitution du 22 frimaire an VIII, art. 41.

(4) Sénatus-Consulte du 16 thermidor an X, art. 8.

1883, devant la Chambre des députés, qui a été, un moment, sur le point de l'admettre (1).

Les Ministres du Culte. — De même qu'elle leur avait confié la nomination des agents administratifs, de même la Constituante attribua aux assemblées électorales des départements la nomination des ministres du culte. L'élection des pasteurs par le peuple avait été admise et consacrée par l'Église chrétienne (2), en France, jusqu'au x^e siècle ; insensiblement, le clergé et les seigneurs d'abord, le roi ensuite, s'étaient appropriés cette prérogative (3) et, au moment où la Constituante entreprit l'élaboration de la « Constitution civile du clergé », le monarque, aux termes d'un arrangement conclu par ses prédécesseurs avec la cour de Rome, conservait seul le droit de nommer à tous les évêchés.

Pour l'en dépouiller, quelques-uns des orateurs qui prirent part à la discussion ouverte sur cette question, dans le courant du mois de juin 1790, se contentèrent d'invoquer, en faveur du système de l'élection populaire, les précédents historiques et l'autorité des anciens canons ou des Pères de l'Église. Mais d'autres, au premier rang desquels était Robespierre, revendiquèrent nettement le droit pour le peuple d'élire des pasteurs au nom du principe

(1) V. *Journal Officiel*, séances du mois de janvier 1883. — V. *infra* aux documents annexes, divers procès-verbaux d'élections de magistrats judiciaires.

(2) V. Laveleye, *du Gouvernement dans la démocratie*, t. I, p. 322.

(3) Aux États de 1560, le Tiers État expose la requête « de restituer au peuple et au clergé le droit de nommer avec le concours de la couronne les évêques et autres pasteurs ». V. Cahiers du Tiers État de 1560, dans le Recueil des États Généraux et autres assemblées nationales, t. XI.

même de la souveraineté nationale ; c'est à la nation, répétaient-ils, qu'il appartient de nommer ses magistrats : « Sous l'ordre social, disait Robespierre, les prêtres sont de véritables magistrats destinés au maintien et au service du culte... Les officiers ecclésiastiques étant institués pour le bonheur des hommes et pour le bien du peuple, il s'ensuit que le peuple doit les nommer : il est de principe qu'il doit conserver tous les droits qu'il peut exercer ; or, le peuple peut élire ses pasteurs, comme les magistrats et autres officiers publics ; vous devez en conclure que le peuple doit nommer les évêques et les curés (1). »

La Constituante consacra ces idées dans le titre II de la « Constitution civile » qui, décrétée le 12 juillet 1790, fut sanctionnée le 24 août suivant par le roi.

Les trois premiers articles de ce titre II étaient ainsi conçus.

Art. 1^{er} — A compter du jour de la publication du présent décret, on ne connaîtra qu'une seule manière de pourvoir aux évêchés et aux cures. C'est à savoir la forme des élections.

Art. 2 — Toutes les élections se feront par la voie du scrutin et à la pluralité des suffrages.

Art. 3 — L'élection des évêques se fera dans la forme prescrite, et par le corps électoral indiqué dans le décret du 22 décembre 1789 pour la nomination des membres des assemblés du département (2).

Quelques mois plus tard, le 13 janvier 1791, à la suite de doutes élevés sur le point de savoir si les élections des

(1) *Réimp. anc. Mon.*, v. la discussion dans le tome IV, p. 491, 498, 585, 598.

(2) *Réimp. anc. Mon.*, t. IV, p. 585.

évêques et des curés devaient être faites au scrutin de liste, un nouveau décret stipulait que ces élections se feraient au scrutin individuel et à la pluralité des suffrages (1).

On sait la vive résistance qu'opposa le clergé de France à cette Constitution, et notamment son refus de prêter le serment civique, auquel se soumettaient pourtant le chef de la nation et les autres citoyens. « Le décret, dit un contemporain (2), fut rigoureusement mis à exécution, et les électeurs des départements nommèrent aux évêchés et aux cures dans toute l'étendue du royaume, d'après la déchéance prononcée contre les titulaires de ces emplois sacrés. »

(1) *Ibid*, t. VII, p. 444.

(2) *Histoire de l'Assemblée Constituante de France*, écrite pour un citoyen des États-Unis de l'Amérique Septentrionale, par Pierre Granié ; Paris, 1797. — V. *infra*, aux *documents annexes*, des procès-verbaux d'élections des ministres du culte.

CHAPITRE II

LA CONVENTION

L'Assemblée Constituante avait consacré en théorie la souveraineté du peuple : la Convention va la consacrer en fait. La première avait dit au peuple : « Tu es le principe de la souveraineté. » « Tu l'exerceras », lui dit la seconde. Et l'immense multitude anonyme, la *bellua* des monarchomaques, le véritable *souverain* de Rousseau, entre en effet en scène pour agir et délibérer.

Des deux termes de la proposition *démocratie*, liberté et égalité, la Constituante n'avait admis que le premier ; la Convention va faire du second une réalité vivante ; c'est surtout de lui qu'elle a souci, de même que la Constituante avait eu davantage souci de la liberté (1). Et Barrère pourra justement s'écrier dans la séance du 17 avril 1793 : « Nous n'avions fait que la révolution de la liberté ; nous avons fait celle de l'égalité, que nous avons retrouvée sous les débris du trône (2). »

Rousseau, enfin, triomphe sans conteste. Son disciple Robespierre a catégoriquement formulé le principe dont

(1) V. sur ce point, Edme Champion, *L'Esprit de la Révolution française*, ch. v.

(2) *Réimpr. anc. Mon.*, t. XVI, p. 173.

la Convention devra s'inspirer dans son œuvre constituante : « CHAQUE INDIVIDU concourt à *la loi* par laquelle il est obligé, et à *l'administration de la chose publique* qui est la sienne. Sinon il n'est pas vrai que tous les hommes sont égaux en droit. » Dans la déclaration des droits dont la Convention fera précéder l'acte constitutionnel, c'est *l'égalité* qu'elle va placer au premier rang des droits naturels et imprescriptibles de l'homme (1); et les articles 20 et 29 de cette préface métaphysique reconnaîtront formellement le droit pour *chaque* citoyen de participer directement à l'exercice de l'autorité publique, au *gouvernement* (2). Le peuple, distribué pour l'exercice de la souveraineté dans les assemblées primaires, ne va plus « se borner à *élire* (3) », comme en 1791; il va intervenir *immédiatement* dans la gestion des affaires publiques, en nommant ses magistrats, en ratifiant les lois qu'on lui *propose*, en se donnant lui-même la constitution qui doit le régir. Plus audacieux même, dans le *processus* de ses

(1) Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen : « Art. 2. — Les droits naturels et imprescriptibles sont : *l'égalité*, la liberté, la sûreté, la propriété. » Duguît et Monnier, *Les Constitutions* et les principales lois politiques de la France depuis 1789; Paris, 1898, p. 68 et suiv.

(2) Art 20. — *Tous les citoyens* ont le droit de concourir à l'établissement des contributions, d'en surveiller l'emploi, et de s'en faire rendre compte. -- Art. 29. — CHAQUE CITOYEN A UN DROIT ÉGAL de concourir à la formation de la loi et à la nomination de ses *mandataires* ou de ses agents. » Duguît et Monnier, *op. cit.*, p. 68-69.

(3) *Constitution de 1791*, section IV : « Tenue et régime des assemblées primaires et électorales » : Art. 4^{er} « Les fonctions des assemblées primaires et électorales *se bornent à élire*; elles se sépareront aussitôt les élections faites et ne pourront se former de nouveau que lorsqu'elles seront convoquées.

aspirations démocratiques, que le philosophe dont le livre est son évangile, le peuple n'admettra pas, comme l'avait fait Rousseau, que l'existence d'un monarque investi du pouvoir exécutif soit compatible avec le libre exercice de la souveraineté; et comme ses dirigeants hésitent devant l'entreprise, c'est lui-même qui se chargera d'abolir la royauté et d'établir la république (1).

L'Assemblée Constituante avait légué au pays une Constitution dont les événements avaient bientôt démontré la capitale erreur : *trop de monarchie pour une république, trop de république pour une monarchie* (2). Pendant un an, l'Assemblée législative a essayé de la défendre; le 10 Août, elle tombe avec la royauté; c'est une constitution démocratique que demande maintenant le peuple à ses nouveaux représentants.

Voyons leur réponse.

(1) « En 1792, le mot et l'idée de république ne s'imposent pas aux esprits;... aucun des chefs de l'opinion ne dit ou n'écrit : nous voulons la république. Rousseau n'avait-il pas professé que le gouvernement républicain ne convenait pas à un grand État?... Condorcet qui avait hautement recommandé la chose et le mot en juin et juillet se taisait à cette heure décisive; Danton et lui craignaient sans doute que le mot de république, si on le prononçait trop tôt, n'effarouchât le peuple, et ils préféraient laisser aux circonstances le soin d'imposer aux masses la leçon de logique dont elles avaient besoin pour accepter la conséquence nécessaire de l'abolition de la royauté, c'est-à-dire la république... Mais le soir du 21 Septembre, après la royauté abolie, au milieu de l'allégresse générale, dans la rue, aux flambeaux, un cri nouveau fut entendu : Vive la République ! Paris avait joyeusement tranché le problème qui faisait trembler les politiques. » Aulard, *Études et leçons sur la Révolution*, p.124-125,

(2) E. Quinet, *op. cit.*, t. I, p. 203,

Le Peuple et le Pouvoir constituant.

Le premier acte de la Convention est de remettre au peuple l'exercice direct du pouvoir constituant. Cela se fait sans discussion, en quelques instants, par un vote unanime. Divers orateurs se sont succédé à la tribune pour proclamer le principe : et aucune voix ne s'élève pour combattre leur affirmation nette et tranchante (1). La-source, toutefois, propose de distinguer tout de suite entre les lois constitutionnelles et générales et les lois particulières ; pour les premières, il admet la ratification formelle de la nation ; quant aux secondes, qui concernent les « objets particuliers », il estime que leur ratification par le peuple aurait l'inconvénient de retarder de plusieurs mois les décisions les plus urgentes et de fatiguer la nation en la constituant sans cesse en état de délibération (2). La Convention, plus tard, reprendra l'idée en

(1) Chabot : « Vous êtes chargés non pas de donner au peuple une constitution, mais de la lui proposer... Je demande que l'Assemblée déclare qu'elle appellera le peuple à vérifier et à adopter les décrets qu'elle lui proposera... » Couthon : « Nous sommes appelés de toutes les parties de l'Empire pour rédiger un projet de contrat social ; je dis projet, car je pense bien qu'il n'y aura qu'un vœu pour soumettre à la sanction du peuple toutes les dispositions de la Constitution. » Danton : « Il ne peut exister de constitution que celle qui sera textuellement, nominativement, acceptée par la majorité des assemblées primaires. » Cambon rend hommage « au grand principe développé par le citoyen Danton, savoir que les représentants du peuple français n'ont d'autre pouvoir que de faire un projet de constitution. » *Réimpr. de l'anc. Mon.*, t. XIV, p. 6-7.

(2) *Réimpr. anc. Mon.*, t. XIV, p. 7.

distinguant entre les lois et décrets. Pour l'instant, elle ne s'attarde pas à la discuter; à l'unanimité, elle vote la résolution suivante, proposée par Couthon: « La Convention nationale déclare qu'il ne peut y avoir de Constitution que lorsqu'elle est acceptée par le peuple (1). » Et, du même mouvement unanime, elle vote une proposition de Grégoire abolissant la royauté (2).

L'appel au peuple.

Quelques jours plus tard, le 11 octobre, elle nomme le comité chargé de préparer le projet de constitution (3). Nous verrons plus loin quelle fut l'œuvre de cette commission et de quels sentiments elle s'inspira. Mais, tandis qu'elle élabore son projet, la Convention, au mois de novembre, met en jugement Louis XVI, et dans la discussion que suscite le long procès du monarque déchu, voici surgir, formulée par les Girondins, une proposition d'appel au peuple à laquelle nous devons quelques instants nous arrêter, car elle est la source de discussions prolongées sur le principe de la souveraineté nationale, et de controverses ardentes sur son exercice direct par le peuple.

Après vingt-huit jours de débats, l'assemblée a décidé qu'elle jugerait elle-même le roi. Le monarque a comparu

(1) *Ibid.*, p. 8.

(2) *Ibid.*, p. 8.

(3) Ce comité est composé de Sieyès, Thomas Payne, Brissot, Pétion, Vergniaud, Gensonné, Barrère, Danton, Condorcet. Suppléants: Barbaroux, Hérault de Séchelles, Lanthenas, Jean Debry, Fauchet, Lavicomterie. *Réimp. anc. Mon.*, t. XIV, p. 182.

devant elle ; sa condamnation, en dépit des efforts de son défenseur Desèze, paraît certaine. Les Girondins, alors, inventent l'appel au peuple, où les uns voient un espoir de sauver le roi à la faveur des tempêtes que cette consultation populaire soulèvera dans la République, où d'autres cherchent seulement le moyen de libérer leur conscience du poids des responsabilités, en se retranchant derrière l'ordre souverain de la volonté nationale. D'ailleurs, ils ne sont d'accord que sur le principe : l'intervention, dans le jugement, du peuple, qui aura le dernier mot. Mais comment ? Ici, divergences. Salles veut qu'après avoir déclaré le roi coupable, la Convention laisse au peuple l'application de la peine. Barbaroux, Lanjuinais, Brissot, Gensonné, Buzot, Rabaud de Saint-Étienne, Enguerran, Biroteau, Petit, Focquedey, demandent, les uns que le peuple ratifie le jugement que prononcera la Convention, les autres qu'on laisse à la nation la connaissance de l'affaire tout entière. Mais le principe de la souveraineté du peuple est l'argument essentiel, par tous invoqué (1). Brissot considère l'appel comme un hommage à la souveraineté ; Gensonné invoque le droit du peuple de censurer tous les actes des représentants. Buzot estime que la ratification populaire du jugement est un des droits inaliénables de la nation : « Nous devons au peuple, dit-il, de lui laisser l'exercice de la souveraineté nationale. Quels sont donc ces hommes qui invoquent sans cesse dans leurs discours la souveraineté du peuple pour l'en dépouiller?... La volonté générale, légalement exprimée,

(1) V. pour cette discussion. *Réimp. anc. Mon.*, t. XIV, p. 855, 859, 873, 884 ; t. XV, p. 10, 26, 30, 32, 42, 53, 59.

est nécessairement juste. Qui donc oserait dire que le peuple ne saurait juger » (1) ?

Et Vergniaud, dans le remarquable discours qu'il prononce en réponse aux adversaires de l'appel au peuple, proclame à son tour en ces termes les droits de la souveraineté populaire : « Le peuple conserve comme un droit inhérent à sa souveraineté celui d'approuver ou d'improver les décisions de ses représentants ; enlever au peuple ce droit, ce serait le dépouiller de la souveraineté, la transférer par une usurpation criminelle sur la tête des représentants qu'il aurait choisis ; ce serait transformer ses représentants en rois ou en tyrans... Tout acte émané des représentants du peuple est un acte de tyrannie, une usurpation de la souveraineté, s'il n'est pas soumis à la ratification formelle ou à la ratification tacite (2) du peuple : donc, le jugement que vous rendrez sur Louis doit être soumis à l'une de ces deux ratifications. Il n'y a de ratification tacite, le silence ne peut être regardé comme une approbation que lorsque celui qui se tait a la faculté de se faire entendre avec quelque fruit. Or, il est évident que si votre jugement était exécuté, le peuple n'aurait à présenter que des réclamations stériles et purement illusoires.... Vous êtes tout à la fois et mandataires du peuple et des représentants ; votre vœu particulier est toujours présumé l'expression du vœu général, quoique non encore manifesté, et c'est précisément cette présomp-

(1) *Réimp. anc. Mon.*, t. XIV, p. 876.

(2) Certain membres en effet, avaient proposé de considérer le consentement de la nation comme acquis, si, dans un délai déterminé, des réclamations ne s'élevaient pas contre le décret de jugement de la Convention.

tion qui, en faisant sa force, le soumet à la nécessité d'une ratification formelle ou tacite.... Quelque étendus que soient vos pouvoirs, ils finissent par leur nature là où commence le despotisme. Le peuple, en vous nommant n'a pas entendu se donner des despotes.... »

Chose notable, l'un des plus déterminés adversaires de l'appel au peuple est Robespierre, — Robespierre, le disciple le plus aveuglément fidèle de Jean-Jacques, l'apôtre le plus passionné de la souveraineté nationale, le partisan résolu de l'exercice direct de cette souveraineté. Et pourtant, l'année précédente, dans la séance du 14 juillet 1791 (1), après la fuite du roi et son arrestation à Varennes, Robespierre a déjà demandé à l'Assemblée Constituante — ainsi que le Girondin Biroteau ne manquera pas de lui rappeler (2) — de « consulter le vœu de la nation sur le jugement du roi ». Mais, depuis, les circonstances ont changé, changeant aussi les opinions des hommes, et Robespierre peut riposter à ceux qui l'accusent de palinodie, qu'il voit au nombre des inventeurs de l'appel au peuple, le même Salles qui, l'année d'avant, le dévouait, lui Robespierre, à la proscription, « pour avoir osé faire la même proposition. C'est, il est vrai, en s'inspirant moins des principes que de considérations de salut public que Robespierre vient combattre l'appel au peuple, dans un discours où la vigueur et la lucidité de l'argumentation s'allient à une vision en quelque sorte prophétique des choses d'un prochain avenir. Dix ans avant l'Empire et les plébiscites napoléoniens, Robespierre expose la critique judicieuse et décisive de ce sys-

(1) *Réimp. anc. Mon.*, t. XIV, p. 126.

(2) *Réimp. anc. Mon.*, t. XIV, p. 883.

tème de consultation populaire ; il montre ses vices, ses dangers, et combien elle est opposée, en réalité, au principe sainement compris de la souveraineté nationale. Car, bien que s'inspirant surtout de l'intérêt du salut public, de l'intérêt de la République ; Robespierre, en combattant l'appel au peuple, dans lequel il voit « un aliment de troubles » et « un commencement de guerre civile » (1), n'entend pas esquiver la question de principe.

On parle de violation du principe sacré de la souveraineté du peuple ? La question est mal posée, répond Robespierre ; il ne saurait y avoir, dans le refus de l'appel au peuple, aucune atteinte aux droits souverains de la volonté nationale. Et cela, parce que cette volonté s'est déjà manifestée. Le peuple a déjà prononcé, il a exprimé sa volonté dans la journée du 10 août, dans cette « sainte insurrection » comme l'appelle Barrère, par laquelle il a renversé la royauté. Le prétendu appel que l'on propose ne serait donc « qu'un appel de ce que le peuple *a voulu*, de ce que le peuple a fait au moment où il déployait sa force, *dans le temps seul où il exprimait sa propre volonté* à tous les ennemis secrets de l'égalité. » On veut maintenant renvoyer au peuple le jugement du roi ? Pourquoi le jugement seul ? Et de quel droit ceux qui demandent ce renvoi au nom de la souveraineté nationale limitent-ils illogiquement l'exercice de cette souveraineté au seul prononcé de la peine ? « Si une partie de la cause de Louis XVI est portée au *souverain*, qui peut l'empêcher qu'il ne l'examine tout entière, qui peut lui contester le droit de revoir le procès, les mémoires, d'entendre la justification de l'accusé ? » Mais alors on tombe dans un

(1) *Rèimp. anc. Mon.*, t. XIV, p. 876 et 59.

chaos d'impossibilités matérielles, d'obstacles insurmontables ; la discussion sera interminable ; « elle agitera, elle épuisera la nation de scandaleuses dissensions » et cela, au moment où tous les despotes alliés et complices de Louis XVI se préparent à fondre sur elle.

Longuement, Robespierre insiste sur les périls qu'une semblable mise en mouvement de la nation ferait courir à la République. Il redoute les entraînements inconsidérés de la multitude, la facilité avec laquelle des agitateurs intrigants peuvent, en la flattant, en feignant même une hypocrite dévotion à sa souveraineté, la suborner et la ramener au despotisme. « Qui est plus disert, plus adroit, plus fécond en ressources, que les intrigants, que les *honnêtes gens*, c'est-à-dire les fripons de l'ancien et du nouveau régime ? Avec quel art ils déclameront d'abord contre le roi pour conclure ensuite en sa faveur ? Avec quelle éloquence *ils proclameront la souveraineté du peuple pour ramener le despotisme !* Quelle idée, grand Dieu ! de vouloir faire juger la *cause d'un homme*, que dis-je, la moitié de sa cause par un tribunal composé de quarante-quatre mille tribunaux particuliers ! *Si l'on voulait persuader au monde qu'un roi est un être au dessus de l'humanité*, si l'on voulait rendre incurable la maladie honteuse du royalisme, quel moyen plus ingénieux pourrait-on imaginer que de convoquer une nation de vingt-cinq millions d'hommes pour le juger ! ».

Ainsi, avec une clairvoyance remarquable, comme s'il avait devant les yeux le plébiscite napoléonien et les procédés dont celui-ci s'accompagnera, Robespierre montre pour la liberté tout le danger des questions particulières, des questions de personne posées au peuple, et dévoile les manœuvres grâce auxquelles on peut imposer à ce peuple,

qu'en apparence on laisse maître de se prononcer en toute liberté, une décision déterminée. « La nation, — répète-t-il à ceux qui invoquent sa souveraineté, — la nation a exprimé son vœu au moment où elle secoua le joug du ci-devant roi; elle a soutenu la Révolution; elle a des mœurs, cette majorité, elle a du courage, mais elle n'a ni finesse ni éloquence, elle foudroie les tyrans, mais elle est souvent la dupe des fripons ». Elle est d'autant plus facilement la dupe des intriguants qu'elle ne peut être à la fois dans les assemblées politiques et dans les ateliers. « Je me fie à la volonté générale surtout dans les moments où elle est éveillée par l'intérêt du salut public; je redoute l'intrigue surtout dans les troubles qu'elle amène et au milieu des pièges qu'elle a longtemps préparés, quand l'opinion publique est travaillée par les libelles dont la France est inondée par un parti tout-puissant, qui ne disent jamais un mot de République, qui ne propagent que les opinions favorables à leur cause, qui calomnient tous leurs adversaires !

« C'est se jouer de la majesté du souverain que de lui renvoyer une affaire qu'il vous a chargés de terminer promptement. Si le peuple avait le temps de s'assembler pour juger des procès ou décider des questions d'État — vous aurait-il confié le soin de ses intérêts ? Ne détesterait-il pas la lâche politique de ceux qui ne se souviennent de la souveraineté du peuple que lorsqu'il s'agit de ménager l'ombre de la royauté !... »

« Ménager l'ombre de la royauté » ! D'autres iront plus loin : tel Napoléon, qui ne se souviendra de la souveraineté du peuple qu'à pour la confisquer à son profit et s'y tailler un manteau impérial.

Le succès de Robespierre décida Barrère à intervenir

dans le même sens que lui ; il résuma toute la discussion dans un long discours, ordonné avec soin, et où il réfuta individuellement tous les partisans de l'appel au peuple (1). On trouve dans sa bouche cet argument, directement inspiré des idées de Rousseau, que le jugement de Louis XVI ne peut être renvoyé à la nation, *parce que ce n'est pas une loi* ; la loi statue sur tous les citoyens : ici, *il ne s'agit que d'un homme*. Et, par ailleurs, le discours de Barrère mérite l'attention pour les idées qu'il y développe sur la souveraineté nationale, le système représentatif et les corps constituants et constitués.

L'influence de Montesquieu s'y manifeste autant que celle de Rousseau.

Le peuple est souverain, dit Barrère ; il est la source de toute puissance légitime ; voilà le dogme politique des nations (2). A Athènes et à Rome, il exerçait ses droits par lui-même, mais cet exercice constant « ressemblait à un tumulte séditieux plutôt qu'à une assemblée de souverains ».

Vice politique dont les nations ont péri ! Le système représentatif est venu éclairer et tempérer cette souveraineté tumultueuse. De là est né le principe des véritables démocraties « que la nation qui a la souveraine puissance doit faire par elle-même tout ce qu'elle peut bien faire, et ce qu'elle ne peut pas bien faire, par des délégués ou des représentants ». En l'espèce, la nation française, disséminée sur un territoire immense, ne pouvait pas statuer par elle-même sur le sort du roi, discuter les faits de conspiration, recueillir les preuves, ou analyser les intérêts

(1) *Réimp. anc. Mon.*, t. XV, p. 53 et suiv.

(2) *Réimp. anc. Mon.*, t. XV, 53.

politiques. Elle a donc, dit Barrère, institué une convention nationale, et elle a donné, ce faisant, à la représentation le caractère le plus solennel et le plus étendu. Renvoyer au peuple, comme on le demande, le jugement d'une affaire particulière, c'est « détruire la mesure du corps constituant, c'est altérer les principes du gouvernement représentatif, c'est reporter au souverain ce que le souverain a chargé ses représentants de faire ». Qu'on ne confonde pas une Convention nationale avec une législature ordinaire; celle-ci n'est qu'une sorte de magistrature de surveillance, un modérateur du gouvernement; la Convention, au contraire, est « la représentation du *souverain, elle est le souverain lui-même* ou son représentant investi de la plénitude de la souveraineté ». Le peuple manifeste sa volonté par le vœu de cette convention; la Convention assemblée est la volonté souveraine qui doit se faire entendre; les principes s'opposent donc à ce que la Convention n'exprime pas elle seule la volonté générale.

Sans doute, cette Convention ne peut pas donner à tous ses actes une forme obligatoire et définitive. Les lois constitutionnelles, par exemple, doivent être expressément acceptées, ratifiées par le peuple; mais cela, *parce qu'elles sont le pacte social*. Il ne peut pas en être de même pour les lois de sûreté générale et, par conséquent, pour le jugement de Louis XVI, que Barrère appelle un décret de sûreté générale. Le renvoi de ces lois à la ratification populaire est de la part des représentants « un dépouillement infidèle, une provocation pusillanime, un affaiblissement de la mission de la Convention, sur laquelle la nation s'est reposée de la sauvegarde du salut public et du soin de fonder et d'assurer la liberté ». Il est de

l'essence des corps constituants de concentrer momentanément toute la puissance, il est de la nature de la Convention d'être l'*image instantanée* de la nation, et de réunir tous les pouvoirs pour les distribuer dans un nouveau pacte social appelé Constitution. La Convention — c'est la conclusion de Barrère — a donc le droit et le pouvoir de juger seule Louis XVI, de rendre, sans le faire ratifier, un décret de sûreté générale que la nation l'a chargée de rendre.

L'Assemblée, on le sait, se rangea à l'avis de Robespierre et de Barrère ; le 15 janvier, par 424 voix contre 283 et 10 abstentions, elle rejetait l'appel au peuple. Au moment d'émettre son vote, Marat s'était, avec violence, prononcé à son tour contre l'appel au peuple ; tout en rendant hommage à la souveraineté du peuple et en affirmant encore que sans la sanction du peuple, la souveraineté de l'Assemblée était illusoire, il déclarait que le seul cas où le souverain pût exercer directement la souveraineté devait être restreint à la ratification de la Déclaration des Droits : « Étendre la sanction du peuple à tous les décrets est chose impossible, disait-il ; l'appliquer aux décrets importants est chose impraticable. Ce serait arracher le marchand, l'artiste, l'artisan, le laboureur à leur état pour en faire des législateurs ; ce serait renverser l'ordre des choses, bouleverser l'État et en faire un désert. Renvoyer à la ratification des Assemblées populaires un jugement criminel qu'ont décidé des raisons politiques bien approfondies, c'est vouloir métamorphoser en hommes d'État des artisans, des laboureurs, des ouvriers, des manœuvres ; cette mesure est le comble de l'imbécillité, pour ne pas dire de la démence » (1).

(1) *Réimp. anc. Mon.*, t. XV, p. 467.

Nous l'entendrons tenir un langage analogue quelques semaines plus tard, lors de la discussion du projet de constitution présenté par Condorcet et que nous allons maintenant examiner.

Le projet Girondin.

Le pouvoir législatif.

C'est dans la séance du 15 février 1793 que Condorcet vient, au nom du Comité de Constitution, apporter à la Convention le résultat des travaux de ce comité. Dans un important discours préliminaire il expose les motifs qui ont dirigé le travail du Comité.

M. Duvergier de Hauranne a, dans son *Histoire du Gouvernement parlementaire* (1), très exactement analysé l'état des esprits des membres du Comité et souligné les influences qu'ils subirent dans l'élaboration de leur projet. La majorité de ce comité était girondine. Les Girondins et Condorcet lui-même n'avaient garde d'accepter, avec les conséquences extrêmes que lui consentaient les Montagnards, le principe de la souveraineté nationale ; et l'exercice direct de l'autorité publique, notamment dans l'œuvre législative, par la multitude populaire, avait trouvé en eux des adversaires résolus.

Condorcet, dans le cours des trois dernières années, avait, avec Sieyès, soutenu contre le parti démocratique que l'exercice de cette souveraineté, impossible *directement* dans un pays vaste et peuplé, ne pouvait avoir lieu

(1) Duvergier, t. I, p. 225 et suiv.

qu'au moyen de la représentation. Dans la polémique qui l'avait mis aux prises en juin 1791, avec Lavicomterie, partisan du gouvernement direct, un autre membre du Comité, Brissot, s'était attaché à prouver que le meilleur moyen de n'avoir ni loi, ni liberté, c'était d'exiger que chaque loi fût ratifiée par les milliers d'Assemblées primaires (1) ; et Thomas Payne lui-même, encore que profondément imbu des idées de Rousseau mises en pratique dans sa patrie, se gardait toutefois d'une entière conformité d'opinions avec le parti démocratique.

Mais celui-ci, dans l'année 1791-1792, avait par sa propagande ardente dans les journaux, dans les clubs et à la tribune même de l'Assemblée législative, livré de terribles assauts au gouvernement représentatif qu'il considérait, à l'exemple de Rousseau, comme incompatible avec la souveraineté populaire.

Et les Girondins, à vrai dire, étaient en assez gênante posture pour combattre des idées dont ils avaient eux-mêmes poursuivi et provoqué l'application, soit en demandant, au cours de leurs conflits avec la Montagne, aux assemblées primaires de prononcer entre eux et leurs adversaires, soit, tout récemment encore, en réclamant l'appel au peuple, dans le procès de Louis XVI, au nom du principe même de la souveraineté du peuple. Leur politique contredisait leur doctrine ; dans le projet qu'ils avaient élaboré, la politique encore l'emporta sur la doctrine.

Ce projet fait intervenir activement et immédiatement le peuple dans l'œuvre législative, et dans l'exercice de certaines prérogatives du pouvoir exécutif.

(1) Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, p. 260.

DANS L'ŒUVRE LÉGISLATIVE, il faut distinguer entre :
1^o les lois ordinaires ; 2^o les lois constitutionnelles.

1^o Le comité a reconnu, en cette matière, l'impossibilité du gouvernement direct ; il exclut tant les mandats impératifs que la sanction des lois par le peuple ; Condorcet le dit en ces termes : « L'étendue de la République ne permet de proposer qu'une Constitution représentative, car celle où les délégués formeraient un vœu général d'après les vœux particuliers exprimés dans les mandats serait plus impraticable encore que celle où les députés réduits aux fonctions de simples rédacteurs, et n'obtenant même pas une obéissance provisoire, seraient obligés de présenter toutes les lois à l'acceptation immédiate des citoyens. » En conséquence, le projet confie le pouvoir législatif sans partage à une assemblée unique, dont les membres, répartis entre les départements au prorata de la population, sont élus immédiatement dans les assemblées primaires par tous les citoyens âgés de 21 ans, inscrits sur le tableau civique des assemblées primaires, et résidant depuis un an sur le territoire français.

Mais tout en établissant ainsi le système représentatif, le projet girondin, respectueux des droits de la souveraineté nationale, n'entend pas lui donner, comme seul moyen de contrôle sur les actes de la représentation, le renouvellement très fréquent du corps législatif ; il veut selon l'expression de Condorcet « donner à la France le gouvernement représentatif sans porter atteinte à la souveraineté du peuple, et concilier dans une heureuse transaction les avantages des deux systèmes. »

Dans ce but, et pour faire prévaloir en définitive la volonté réelle de la nation, le projet investissait celle-ci, par un mécanisme d'une ingénieuse complication, d'un

droit d'intervention sous forme de censure et de réquisition, où nous trouvons le germe des institutions démocratiques du *veto* et de l'*initiative* pratiquées en Suisse. Voici en quels termes Condorcet développait ce système :

« Un seul citoyen peut proposer à son assemblée primaire de *demandeur qu'une loi quelconque soit soumise à un nouvel examen* (censure), *d'exprimer le désir qu'il soit pourvu par une loi nouvelle à un désordre dont il est frappé* (initiative). On exige seulement que cinquante autres citoyens signent avec lui, non que la proposition est juste, mais qu'elle mérite d'être soumise à une assemblée primaire. L'assemblée primaire a le droit de convoquer, pour examiner la proposition qu'elle a elle-même admise, toutes les assemblées d'une des divisions du territoire.

« Si le vœu de la majorité dans celles-ci s'unit au sien, alors toutes celles d'une division plus étendue seront convoquées; et si le vœu de la majorité y est encore conforme, l'assemblée des représentants du peuple est obligée d'examiner non la proposition elle-même, mais seulement si elle croit devoir s'en occuper. Si elle refuse, l'universalité des assemblées primaires est convoquée sur la même question, toujours celle de savoir si un tel objet doit être pris en considération; et alors, ou le vœu de la majorité, dans les assemblées primaires, se déclare en faveur de l'opinion des représentants, et la proposition est rejetée; ou cette majorité exprime un vœu contraire, et l'assemblée, qui paraît dès lors avoir perdu la confiance nationale, *doit être renouvelée*. La nouvelle loi, qui est le fruit de la demande faite par les assemblées primaires, est sujette à la même réclamation, soumise à la même

censure ; de manière que jamais, ni la volonté des représentants du peuple, ni celle des citoyens ne peut se soustraire à l'empire de la volonté générale (1). »

Droit de censurer les actes de la représentation nationale, droit de réquerir le corps législatif « de prendre un objet en considération », tels sont, proposés par le comité, les modes d'intervention directe de la nation dans la confection des lois ordinaires.

2^e — Pour les *lois constitutionnelles*, à l'encontre des précédentes que le vote du Corps législatif rend définitives, la ratification du peuple est, dans le projet girondin, obligatoire et formellement énoncée. Le comité, inspiré par cette idée commune à toutes les assemblées de la Révolution que la Constitution est le *pacte social*, et influencé d'ailleurs par l'exemple de la Nouvelle-Angleterre, a décidé qu'elle devait être présentée à l'acceptation immédiate du peuple. « C'est, disait Condorcet, afin que le peuple, n'obéissant provisoirement qu'à des pouvoirs établis par son consentement, conserve sa souveraineté tout entière ; c'est afin qu'aucun pouvoir contraire à ses droits ne puisse être établi même momentanément ; c'est afin que le consentement donne à ses lois l'autorité du vœu exprès de la nation. L'acceptation d'une constitution tout entière par la majorité des citoyens dans des assemblées séparées, dont les membres ont pu la soumettre à leur examen, exprime d'une manière certaine qu'ils n'en croient l'établissement ni dangereux pour leur liberté, ni contraire à leurs intérêts ou à leurs droits... Le peuple n'a véritablement délégué *que la fonction de rédiger* la Constitution, fonction qu'il ne peut exercer, et le refus, comme l'acceptation,

(1) *Réimp. anc. Mon.*, t. XV, p. 460.

exprime ensuite son véritable vœu (1). » Les changements partiels à la Constitution devaient, toujours en vertu du même principe, être soumis à la ratification (2).

Mais à la différence des lois ordinaires, les citoyens, d'après le projet, n'avaient en matière constitutionnelle qu'un droit d'initiative, le droit de demander la convocation d'une Convention; ils exerçaient ce droit dans la même forme que pour les lois ordinaires : « Les mêmes règles s'observent, disait Condorcet, s'il s'agit de décider qu'il convient de convoquer une convention chargée de présenter au peuple une constitution nouvelle qui ne peut être que l'ancienne corrigée. Mais il faut que la convention qui sera nécessairement dirigée par l'esprit national ait, dans ce cas, le pouvoir de donner même un plan nouveau. Il serait absurde qu'elle ne pût réformer ou corriger un certain nombre d'articles, car la manière de les changer peut entraîner des changements dans un grand nombre d'autres, et dans un ouvrage qui doit offrir un ensemble systématique, tout changement doit entraîner un examen général, afin de raccorder toutes les parties avec le nouvel élément introduit dans le système (3). »

A côté de ces deux cas où le peuple prenait l'initiative de sa propre convocation, un autre cas était prévu dans le projet girondin, celui où le pouvoir législatif lui-même

(1) *Réimp. anc. Mon.*, t. XV, p. 458-459.

(2) Projet de constitution, titre VII, section II, des fonctions du Corps législatif. — Art. 4^{er}. Au Corps législatif seul appartient l'exercice plein et entier de la puissance législative. — Art. 2. Les lois constitutionnelles et leur réforme sont seules exceptées des dispositions de l'article précédent. — *Réimp. anc. Mon.*, t. XV, p. 481.

(3) *Réimp. anc. Mon.*, t. XV, p. 460.

provoquait une consultation directe du peuple en demandant, sur une question intéressant la République française entière, « l'émission du vœu de tous les citoyens » (1). C'est là la formule du système plébiscitaire, et nous retrouverons cette sorte de consultation inscrite dans les Constitutions de 1852 et 1870, qui l'accordent, non plus au pouvoir législatif, mais au chef du pouvoir exécutif.

Il est intéressant de constater que Condorcet, comme s'il prévoyait, après Robespierre, l'abus que le régime impérial ferait de ce mode de consultation populaire et par suite son manque de sincérité et de signification, insiste sur la façon dont il convient de poser les questions auxquelles le peuple doit simplement répondre par un *oui* ou par un *non*. Il faut, dit-il, que ces questions soient « irrévocablement fixées », c'est-à-dire qu'elles aient été préalablement débattues, discutées, examinées en détail dans l'assemblée délibérante, que chaque citoyen, ensuite, ait pu s'éclairer à son gré, n'ait été privé d'aucun moyen d'instruction et « ait pu les employer *librement* ». « Pour former un vœu général du vœu particulier de plusieurs assemblées isolées, dit Condorcet, il est nécessaire que ce vœu tombe sur une question irrévocablement posée, et *personne n'ignore à quel point la manière de poser une question peut influer sur le résultat des décisions*. L'on doit regarder comme illusoire le droit de décision laissé à des as-

(1) « Le Corps législatif pourra, toutes les fois qu'il le jugera convenable, consulter le vœu des citoyens réunis dans leurs assemblées primaires sur des questions qui intéresseraient essentiellement la République entière. Ces questions seront réduites à la simple alternative par *oui* ou par *non*. » Titre VIII, art. XXX du projet. *Réimp. anc. Mon.*, t. XV, p. 484.

semblées séparées toutes les fois que la forme sous laquelle cette décision leur est demandée peut influencer sur leur vœu ou même le déterminer en quelque sorte ». Nous nous rappellerons souvent cette phrase en retraçant l'histoire des plébiscites du Premier et surtout du Second Empire.

La forme dans laquelle devaient se produire les délibérations des assemblées primaires sur les questions posées à la nation par le Corps législatif faisait l'objet d'une réglementation toute spéciale (section V du titre III) dans le projet girondin. Les détails de la délibération y étaient réglés avec l'évident souci de permettre aux citoyens de ne se prononcer qu'après mûr examen, en toute liberté, et en pleine connaissance de cause. Huit jours séparent le jour du vote de celui où l'assemblée convoquée a été instruite de la question sur laquelle elle doit délibérer. Pendant ces huit jours, les citoyens peuvent, dans le local où l'assemblée primaire se réunit, venir discuter la question qui leur est soumise. Le huitième jour, le bureau de l'assemblée fait afficher dans l'intérieur de la salle un placard contenant l'exposé sommaire de la question, et, sur deux colonnes, les mots *oui* et *non*, avec l'explication précise de la volonté que chacun de ces mots exprime. Chaque votant écrit ou fait écrire le mot *oui* ou *non* sur un bulletin, qu'il signe, ou fait signer, s'il ne sait, par un membre du bureau avant de le déposer dans l'urne. Le scrutin dure deux jours; le dépouillement s'en fait à haute voix, les scrutateurs proclamant le nom de chaque votant en même temps que son vœu. Le résultat du vote est transmis à l'administration du département, qui transmet à son tour le résultat du vote dans les assemblées du

département au Corps législatif; celui-ci constate et fait publier le résultat général des votes du pays entier.

Le même mode de votation s'appliquait aux cas où les assemblées étaient convoquées pour délibérer sur une proposition faite en vertu du droit d'*initiative* consacré par le projet et que nous avons précédemment examiné.

L'exercice de ce droit d'initiative est réglé dans le titre VIII du projet girondin (1), comprenant trente-trois articles dont nous allons résumer le dispositif.

Lorsqu'un citoyen croira utile ou nécessaire d'exciter la surveillance des représentants du peuple sur des actes de constitution, de législation ou d'administration générale, de provoquer la réforme d'une loi existante ou la promulgation d'une loi nouvelle, il aura le droit de requérir le bureau de son assemblée primaire de la convoquer « au jour de dimanche le plus prochain » pour délibérer sur sa proposition.

Celle-ci sera rédigée dans l'acte de réquisition, réduite dans les termes les plus simples, et séparée des motifs qui ont pu l'appuyer. La réquisition devra être revêtue de l'approbation et de la signature de cinquante citoyens résidant dans l'arrondissement de la même assemblée primaire. Le bureau qui recevra la réquisition examinera si les cinquante signataires jouissent du droit de suffrage; dans l'affirmative, il convoquera l'assemblée pour le dimanche suivant. Ce jour-là, devant l'assemblée, le président donnera lecture de la proposition; la discussion s'ouvrira immédiatement et pourra être continuée pen-

(1) Titre VIII. « *De la censure du peuple sur les actes de la représentation nationale et du droit de pétition* » *Réimp., anc. Mon.*, t. XV, p. 483.

dant le cours de la semaine. La décision est ajournée au dimanche suivant, où le scrutin s'ouvre par oui ou par non sur la question : « Y a-t-il lieu ou n'y a-t-il pas lieu de délibérer ? »

Si la majorité des votants se prononce pour l'affirmative, le bureau devra requérir la convocation des assemblées primaires dont les chefs-lieux sont situés dans l'arrondissement de la même commune. Les membres des bureaux de ces assemblées les convoqueront dans les délais prescrits. Si la majorité des votants, dans les assemblées primaires de la commune, déclare qu'il y a lieu de délibérer sur la proposition, les assemblées primaires du département seront à leur tour convoquées dans un délai de quinze jours ; cette convocation générale ne sera jamais refusée ; les assemblées transmettront le résultat de leurs scrutins à l'administration du département qui, si la majorité des assemblées s'est prononcée en faveur d'une délibération, en informera le Corps législatif et le requerra de prendre la proposition en considération.

Au Corps législatif, des commissaires rédigeront dans la huitaine un rapport ; dans la quinzaine, la discussion de la proposition aura lieu devant l'assemblée, qui votera sur la question par un scrutin signé, dont le résultat nominal devra être imprimé et envoyé à tous les départements.

Si la majorité des législateurs décide qu'il y a lieu de délibérer sur la proposition, celle-ci sera renvoyée à des commissaires qui devront dans la quinzaine présenter un projet de décret. Ce projet sera mis en discussion, rejeté ou admis, et dans ce dernier cas renvoyé au bureau, suivant les règles générales prescrites pour la formation de la loi. Si la majorité des voix rejette la proposition en décidant qu'il n'y a pas lieu à délibérer, le résultat nomi-

natif du scrutin sera également envoyé à tous les départements ; dans tous les cas, que le Corps législatif admette la proposition ou qu'il la rejette, la délibération sur la question préalable pourra être motivée et sera envoyée à tous les départements.

Si la révocation du décret qui a prononcé sur la question préalable, ou de la loi qui aura été faite sur le fond de la proposition, est demandée par les assemblées primaires d'un autre département, le Corps législatif sera tenu de convoquer sur-le-champ toutes les assemblées primaires de la République pour avoir leur vœu sur cette proposition. La question sera, par le décret de convocation lui-même, ainsi posée à ces assemblées : « Y a-t-il lieu de délibérer, oui ou non, sur la révocation du décret législatif en date du..... qui a « admis » ou « rejeté » la proposition suivante..... »

Si la majorité des voix dans les assemblées décide qu'il y a lieu de délibérer sur la révocation du décret, le *Corps législatif sera renouvelé* et les membres qui auront voté pour le décret *ne pourront être réélus ni nommés membres du Corps législatif pendant l'intervalle d'une législature*. Toutefois, cette disposition restera sans effet si la censure n'est exercée et la révocation demandée qu'après l'intervalle d'une année à compter du jour de la prononciation du décret et de la loi.

Après le renouvellement du Corps législatif, la nouvelle législature, dans la quinzaine qui suivra l'époque de sa constitution en assemblée délibérante, sera tenue de remettre en discussion la question de la révocation du décret, et la décision qu'elle rendra sur cet objet sera également soumise à l'exercice du droit de censure, lequel pourra porter sur toutes les lois et généralement tous les

actes de la législation qui seraient directement contraires à la Constitution.

En résumé, dans l'œuvre législative, quatre cas d'intervention du peuple étaient consacrés par le projet girondin; le peuple, réuni en assemblées primaires, prenait une part active au pouvoir législatif: 1° en ratifiant ou en rejetant expressément un projet de constitution ou un changement quelconque à la constitution acceptée; 2° en se prononçant sur la demande de convocation d'une convention nationale, dont tout citoyen pouvait prendre l'initiative; 3° en répondant par *oui* ou par *non* aux questions que le Corps législatif pouvait poser au pays; 4° enfin, en exerçant les droits de censure et d'initiative législatives que nous venons d'étudier.

Le Pouvoir exécutif.

Il est entièrement constitué par l'élection dans le projet du comité. Le pouvoir exécutif procède directement du suffrage populaire: il est délégué à sept ministres et à un secrétaire élus dans les assemblées primaires; celles-ci élisent en outre trois commissaires de la trésorerie générale, que le projet a jugé nécessaire de rendre indépendants du Conseil exécutif.

L'Administration départementale est confiée à un Conseil administratif de 18 membres et à un directoire de quatre membres, l'Administration municipale à une municipalité de douze membres et à un maire; une agence secondaire est en outre instituée dans chaque section municipale.

Toutes ces administrations sont électives; hiérarchiquement subordonnées les unes aux autres, elles sont en

définitive soumises aux ordres et à la surveillance du Conseil exécutif pour tout ce qui se rapporte à l'exécution des lois et à l'administration générale; le Conseil exécutif est représenté dans chaque administration départementale par un commissaire national, choisi parmi les membres de l'administration. Enfin, le peuple nomme directement les magistrats judiciaires; le soin de rendre la justice est confié par le projet girondin à des jurés et à des juges élus par les citoyens réunis en assemblées primaires, lesquelles élisent aussi un haut jury national chargé de juger les crimes de haute trahison.

En résumé, chaque citoyen est investi du droit d'élire dans l'ordre administratif et judiciaire : 1^o huit membres du conseil exécutif, par huit scrutins séparés, et trois commissaires de la trésorerie, par trois autres scrutins; 2^o le conseil administratif du département; 3^o un juge de paix, des juges, des jurés, et les membres du haut jury national.

Chacune de ces nominations donne lieu à des scrutins séparés — scrutin préparatoire ou de présentation, et scrutin définitif — et à une série de formalités compliquées dans le détail desquelles il serait trop long d'entrer (1).

Si, à ces nombreux scrutins électifs, on ajoute les scrutins par lesquels le peuple participait immédiatement à l'exercice du pouvoir législatif dans les conditions que nous avons vues, on est effrayé de l'énormité de la tâche qui était en définitive dévolue aux assemblées primaires, et de la lourde besogne dont le comité girondin, par respect de la souveraineté nationale, chargeait les membres du

(1) Elles sont exposées dans la section III du titre III du projet, « des assemblées générales ». *Réimp. anc. Mon.*, t. XV, p. 476.

souverain. L'incessante mobilisation des assemblées primaires ne devait permettre au citoyen d'autre occupation que celle de s'assembler et de délibérer ; elle les éloignait de leurs travaux pour les obliger à passer leur vie dans les sections. Marat, avec sa virulence coutumière, avait souligné le vice d'une semblable organisation (1). Mais il est remarquable que le projet fut combattu avec violence par les membres du parti démocratique, par les apôtres du gouvernement direct, qui pourtant pouvaient y voir de bien larges concessions à leurs idées.

C'est surtout à l'organisation du pouvoir exécutif qu'ils s'en prirent. Ils soutenaient que ce projet était une œuvre libéricide et le club des Jacobins retentit des ardentès diatribes que Couthon, Thuriot, Bourdon de l'Oise, dirigèrent contre ce projet « qui n'avait d'autre but que de constituer une oligarchie monstrueuse » (2) ; ils trouvaient le pouvoir exécutif, tel que le projet l'instituait, beaucoup trop fort, et voulaient que tous les actes du gouvernement fussent contrôlés par le peuple réuni dans ses sections ; ils demandaient notamment que le peuple eût le droit non seulement de nommer, mais de révoquer les fonctionnaires publics, *ses magistrats*.

Dans la discussion constamment interrompue qui s'ou-

(1) « Qui croirait que pour proposer une nouvelle loi ou en faire révoquer une ancienne on tient cinq millions d'hommes sur pied pendant six semaines. C'est un trait de folie qui mérite aux législateurs constitutifs une place aux Petites-Maisons, avec d'autant plus de justice qu'ils ne permettent pas à leurs collègues de se tromper ; car ils excluent du Sénat pour une session entière tout membre qui aurait voté pour un décret qui serait rappelé. » *Journal de la République*. N° 126.

(2) Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, p. 272.

Le 17 avril devant l'assemblée et qui devait se terminer, le 31 mai, par l'envahissement de la Convention, ce furent Saint-Just et Robespierre qui se firent l'écho de ces critiques et les porte-paroles des Jacobins contre le projet girondin.

Saint-Just (1) attaqua vigoureusement, et avec d'excellents arguments, l'organisation du pouvoir exécutif, du *gouvernement*, tel que l'avait conçu le projet girondin. Dans la constitution proposée, disait-il, en face d'une représentation fédérative formée des représentations particulières de chacun des départements, on établissait un conseil exécutif qui, par la façon dont il était nommé, devenait le véritable représentant du peuple, *devait fatalement accaparer un pouvoir sans règle et sans frein, pouvait impunément aspirer à la tyrannie*. « Ce conseil, observait-il, est nommé par le souverain ; ses membres sont les seuls et véritables représentants du peuple.

« Tous les moyens de corruption sont dans leurs mains, les armées sont sous leur empire, l'opinion publique est ralliée facilement à leurs attentats, par l'abus légal qu'ils font des lois ; l'esprit public est dans leurs mains, avec tous les moyens de contrainte et de séduction. Considérez en outre que, par la nature du scrutin de présentation et d'épuration qui les a formés, cette royauté de ministres n'appartient qu'à des gens célèbres, et si vous sentez de quel poids est leur autorité combinée sur leur caractère de représentation, sur leur puissance, sur leur influence personnelle, sur la rectitude de leur pouvoir immédiat, sur la volonté générale qui les constitue et qu'ils peuvent op-

(1) *Réimp. anc. Mon.*, t. XVI, p. 214 et 395, séances du 23 avril au 15 mai.

poser sans cesse à la résistance particulière de chacun ; si vous considérez le Corps législatif dépouillé de tout ce prestige, quelle est la garantie de la liberté ? Qui peut vous répondre dans un mois de la liberté publique, abandonnée à la fortune comme un enfant et son berceau sur l'onde ? (1) »

Il était beaucoup plus naturel et plus conforme aux principes, pour Saint-Just, de faire nommer la représentation nationale et non le pouvoir exécutif par un scrutin unique de tout le peuple en corps. Idée à coup sûr peu pratique ! Saint-Just croyait résoudre la difficulté en proposant, dans le contre-projet de constitution qu'il présentait, que chaque citoyen portât un seul nom sur son bulletin de vote, et que les 341 citoyens qui auraient obtenu la majorité relative des votes recensés en commun fussent déclarés élus membres de l'Assemblée nationale.

A côté de cette assemblée et subordonné à ses volontés, Saint-Just établissait un conseil exécutif, composé d'un membre par département et nommé non par les assemblées primaires, mais par des assemblées secondaires élues par les primaires à raison d'un électeur par deux cents votants, afin qu'il n'eût aucun caractère de représentation. Ce conseil exécutif, délibérant publiquement et à haute voix, comme l'Assemblée nationale, pouvait renvoyer au peuple les décrets de l'Assemblée qui lui paraissaient contraires à la Déclaration des droits. Le peuple devait, en outre, sanctionner obligatoirement les lois constitutionnelles, et les communes restaient maîtresses d'émettre sur les lois, les décrets ou les actes des membres du Conseil exécutif ou de l'Assemblée nationale, des

(1) *Réimp. anc. Mon.*, t. XVI, p. 216.

vœux auxquels celle-ci devait nécessairement obtempérer s'ils étaient approuvés par la majorité des communes.

Dans un discours prononcé à la séance du 10 mai et où l'influence de Rousseau s'atteste en d'incessants emprunts au texte du *Contrat social*, Robespierre s'éleva à son tour contre l'organisation girondine du gouvernement (1). « Jusqu'ici, disait-il, l'art de gouverner n'a été que l'art de dépouiller et d'asservir le grand nombre au profit du petit nombre; parcourez l'histoire, vous verrez partout les magistrats opprimer les citoyens, et le gouvernement dévorer la souveraineté. Le gouvernement est institué pour faire respecter la volonté générale; mais les hommes qui gouvernent ont une volonté individuelle et toute volonté cherche à dominer.... »

« Le premier objet de toute constitution doit donc être de défendre la liberté publique et individuelle contre le gouvernement lui-même. »

La base éternelle de la vérité, la « maxime incontestable » qu'il fallait poser tout d'abord, était pour Robespierre « que le peuple est bon et que ses délégués sont corruptibles; que c'est dans la vertu et dans la souveraineté du peuple qu'il faut chercher un préservatif contre les vices et le despotisme du gouvernement ». On n'avait jusqu'à présent inventé pour diminuer la puissance des magistrats que l'équilibre des pouvoirs et la puissance tribunitienne. Robespierre repoussait l'un et l'autre, le premier comme absurde et chimérique, le second comme dangereux. « Il n'y a qu'un seul tribun du peuple que je puise avouer, disait Robespierre, c'est le peuple lui-même; c'est à chaque section de la République française que je renvoie

(1) *Réimp. anc. Mon.*, t. XVI, p. 358.

la puissance tributienne ; et il sera facile de l'organiser d'une manière également éloignée des tempêtes de la démocratie absolue et de la perfide tranquillité du despotisme représentatif. »

En conséquence, et après avoir demandé qu'on limitât la puissance des magistrats, et indiqué quelles bornes on pouvait y mettre, Robespierre proposait que leurs actes fussent contrôlés par le peuple et qu'il y eût à ce contrôle une sanction imposante et sévère.

Les agents du gouvernement devaient rendre, à des époques déterminées et rapprochées, des comptes exacts et circonstanciés de leur gestion ; ces comptes devaient être rendus publics par la voie de l'impression, puis envoyés à toutes les sections de la République et à toutes les communes pour que le peuple les pût censurer. Investissant le souverain du pouvoir de réprimer les attentats des magistrats, Robespierre demandait : que le peuple eût, à côté du droit de nommer par le suffrage universel et direct tous les fonctionnaires publics, celui de les révoquer ; que les membres du corps exécutif, obligés de rendre compte de leur gestion au Corps législatif, pussent être accusés par lui devant un tribunal populaire ; que les membres du Corps législatif pussent eux-mêmes être traduits devant ce tribunal, non pour leurs opinions, mais pour leurs actes, sur la poursuite du ministère public ; que, dans tous les cas, les membres de la législature, les ministres et les membres du tribunal populaire fussent, à l'expiration de leurs fonctions, soumis au jugement du peuple, qui, en les déclarant déchus de sa confiance, pourrait les rendre incapables de remplir aucune fonction publique.

Robespierre ne perdait pas de vue que le peuple, obligé d'assurer son existence par le travail, ne pouvait être

« un juge toujours en activité » dans ses sections; aussi proposait-il un ensemble de mesures qui, à son avis, assureraient au citoyen, en même temps que sa liberté morale, la liberté physique de sa délibération : « On enchaîne le souverain, disait-il, par des règlements tyranniques; on dégoûte le peuple des assemblées, on éloigne les sans-culottes par des formalités infinies; que dis-je? on les chasse par la famine, car on ne songe pas même à les indemniser du temps qu'ils dérobent à la subsistance de leurs familles pour se consacrer aux affaires publiques... Faites en sorte que le peuple puisse assister aux assemblées publiques: qu'importe que la loi rende un hommage hypocrite à l'égalité des droits si la plus impérieuse de toutes les lois, la nécessité, force la partie la plus saine et la plus nombreuse du peuple à y renoncer. *Que la patrie indemnise l'homme qui vit de son travail*, lorsqu'il consacre à la patrie le temps que réclame sa subsistance; que les règles des élections, que les formes des délibérations soient aussi simples, aussi abrégées qu'il est possible; que les jours des assemblées soient fixés aux époques les plus commodes pour la partie laborieuse de la nation; que l'on délibère à haute voix; la publicité est l'appui de la vertu, la sauvegarde de la vérité, la terreur du crime, le fléau de l'intrigue; les hommes libres veulent avoir le peuple pour témoin de leur pensée (1). »

Ces inconvénients manifestes des rassemblements fréquents du peuple dans ses sections, auxquels Robespierre croyait ainsi remédier, avaient été, dans des séances précédentes, mis en lumière par plusieurs des orateurs hostiles au projet de constitution girondin. Et il est intéressant de

(1) *Réimp. anc. Mon.*, t. XVI, p. 364.

constater que la mobilisation incessante des citoyens en vue de l'exercice direct de la souveraineté avait des adversaires jusque dans la Montagne elle-même : témoin le discours que l'un de ses membres — des plus obscurs, il est vrai, — Robert, prononçait dans la séance du 26 avril. Avec beaucoup de sagesse, Robert avait vu l'erreur de ceux qui, imbus des idées antiques, croyaient réaliser la véritable démocratie en copiant « les institutions de la République romaine qui était l'organisation de la tyrannie aristocratique » (1) ; il apercevait toute la distance séparant l'état du citoyen antique de celui du citoyen moderne et que la liberté du *civis* se payait des chaînes du *servus*. C'est ce qu'il indiquait dans ces paroles très exactes : « Les Romains avaient leurs esclaves, les Lacédémoniens avaient leurs ilotes ; c'était une réelle aristocratie que la qualité de citoyen de Rome et de Sparte ; aujourd'hui tout est changé, le grand livre de l'égalité est ouvert ; il n'y a plus d'esclaves que les esclaves du vice et du crime. Vous avez reconnu la souveraineté nationale ; comme le principe fondamental de votre gouvernement est l'admission de *tous* les citoyens à l'exercice de cette souveraineté, je vous défie de dire que vous avez une route tracée ni que vous puissiez copier aucune des constitutions anciennes et modernes (2). »

Appeler sans cesse, dans un État de vingt-six millions d'hommes, l'immense quantité des citoyens à l'exercice presque journalier de leurs droits était pour Robert chose impossible : « Ah ! si nous étions citoyens romains, si nous avions des esclaves, si toutes les propriétés de la

(1) Larnaude, *Revue du Droit public*, t. I, p. 155.

(2) *Réimp. anc. Mon.*, t. XVI, p. 231.

République appartenaient à une seule classe d'hommes, s'il existait une autre classe qui fit tous les travaux domestiques, tous les travaux de commerce, tous les travaux de l'agriculture, moi aussi je dirais qu'il faut consulter le peuple sur toutes les opérations des représentants, je proposerais l'établissement du forum dans toutes les villes, bourgades et jusque dans le plus petit hameau. Mais est-ce bien là notre position politique ? Et quand on propose ces trop fréquents rassemblements du peuple, n'est-ce pas comme si on proposait l'abandon du commerce et de l'agriculture et par conséquent la ruine de l'État ? »

Et Robert montrait aussi l'autre danger du système, le retour fatal à une tyrannie aristocratique : « La classe aisée qui ne travaille pas, la classe opulente, deviendrait la maîtresse suprême des assemblées et, par un excès de démocratie mal entendue, vous verriez nécessairement s'élever un genre d'aristocratie bien terrible, l'aristocratie presque absolue des riches (1). »

Pour Robert, les seuls droits que les hommes ne devaient transmettre à personne étaient :

- « 1^o La faculté de se constituer en société ;
- « 2^o La faculté de nommer des magistrats ;
- « 3^o La faculté de les surveiller ;
- « 4^o La faculté de les révoquer. »

Cela fait, le peuple était obligé de déléguer les autres droits à des législateurs pour rédiger les lois ; à des exécuteurs pour les faire exécuter ; à des juges pour les appliquer ; à des administrateurs pour maintenir l'uniformité et l'harmonie dans le régime intérieur de la République, — délégués dont les conflits possibles seraient

(1) *Réimp. anc. Mon.*, t. XVI, p. 231.

prévenus ou tranchés par une sorte de corps central électif, placé au dessus de toutes les délégations partielles, et où viendraient « aboutir et se confondre tous les rayons de la puissance déléguée ».

Nous ne signalerons, en suivant cette discussion, qu'à titre de curiosité le projet de *pacte social* qui fut présenté par Isnard dans la séance du 11 mai (1); Isnard prétendait que l'Assemblée interrompit la rédaction de la Constitution pour procéder à celle d'un pacte social, « acte intermédiaire, disait-il, entre la déclaration des droits qui lui sert de base et la constitution à laquelle il sert de barrière et de régulateur »; c'était en quelque sorte là, pour lui, la déclaration des droits mise en action, « réduite en pratique ». Pour ce « préliminaire indispensable » les représentants n'avaient qu'une mission négociative; ils n'étaient que des ambassadeurs dont l'œuvre n'aurait force et valeur qu'après ratification; celle-ci une fois obtenue, aucun article du pacte ne pouvait être violé sans que chacun des contractants reprît sa liberté.

La Convention ne s'arrêta pas longtemps à cette bizarre proposition et le projet de pacte en 18 articles que présentait Isnard, combattu par Marat et Danton, fut rejeté presque sans discussion.

Attaquée un peu par tous les partis, huée par les sections et les sociétés populaires (2), la constitution girondine ne fut presque pas défendue par ses auteurs; ceux-ci avaient hâte, ainsi qu'en témoigne le discours de Vergniaud (3), de voir le débat clos et d'arriver au vote;

(1) *Réimp. anc. Mon.*, t. XVI, p. 378.

(2) Villiaumé, *Histoire de la Révolution française*, Paris, 1864, t. II, p. 282.

(3) Séance du 8 mai; *Réimp. anc. Mon.*, t. XVI, p. 343.

et surtout, la préoccupation les dominait de faire face aux attaques de la Montagne, qui, d'heure en heure, et tant dans le sein de l'Assemblée qu'au dehors, se faisaient plus ardues, et plus menaçantes pour eux. On sait la fin de ce conflit. Le 28 mai, puis le 31 mai, l'insurrection envahissait la Convention, deux jours plus tard celle-ci décrétait d'arrestation les chefs girondins ; dans leur chute terrible et tragique, ceux-ci entraînaient leur projet de constitution, qui allait céder la place à un projet montagnard destiné à devenir la Constitution de 1793.

La Constitution de 1793.

Au lendemain du 2 juin, la Convention, ayant décrété non avenu le projet de constitution des Girondins, charge son Comité de Salut public d'en présenter un autre. Le Comité se compose de Cambon, Barrère, Guiton de Morveau, Treilhard, Danton, Lacroix, Bernier, Delmas, Robert Lindet, auxquels ont été joints Rouvel, Couthon, Saint-Just, Mathieu et Hérault de Séchelles.

Huit jours plus tard, le 10 juin, le comité a terminé son œuvre, et son rapporteur, Hérault de Séchelles, expose devant la Convention le résultat de ses travaux (1). Deux raisons expliquent la rapidité avec laquelle le comité a élaboré ce que Hérault de Séchelle appelle plaisamment un impromptu républicain et Siéyès, avec dédain, une table des matières : la première est qu'au moment où la Convention discutait le projet girondin, le club des Jacobins,

(1) *Réimp. anc. Mon.* t. XVI, p. 612 ; Buchez et Roux, *op. cit.*, t. XXVIII, p. 183.

adversaire de ce projet et convaincu d'avance de son avortement, avait confié à un comité élu dans son sein (1) le soin de rédiger un autre plan de Constitution; les travaux préparatoires de ce comité furent largement utilisés par le comité de la Convention. La seconde raison est que, loin de faire œuvre absolument originale, les commissaires s'inspirèrent profondément du projet girondin lui-même. Mais leur projet avait sur celui de Condorcet l'avantage d'être, ainsi que le constate M. Duvergier de Hauranne, « plus simple, plus logique et même plus praticable » (2).

On a beaucoup critiqué « l'absurdité monstrueuse » de cette constitution, de ce monument de la « folie démagogique »; et à entendre certains de ceux dont elle encourut le violent anathème, on croirait que cette constitution a rigoureusement consacré dans leurs applications extrêmes les principes de la démocratie pure.

Sans doute, les auteurs du projet avaient, autant que faire se pouvait, essayé de réaliser les principes du gouvernement direct; et dans son rapport du 10 juin, Hérault de Séchelles prononçait, non sans quelque orgueil, les paroles suivantes : « Nous avons chacun le même désir, celui d'atteindre au résultat le plus démocratique : un sentiment secret nous dit que notre ouvrage est peut-être un des plus populaires qui aient encore existé (3). » Mais un examen même rapide de ce projet permet de se convaincre que le principe représentatif y avait sa large place à côté

(1) Il se composait de Jean-Bon-Saint-André, Robert., Bentabolle, Thuriot, Robespierre, Billaud-Varenne, Antoine, Saint-Just, Dubois, Crancé, Collet-d'Herbois, Anacharsis Clootz et Couthon.

(2) Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, t. I, p. 292.

(3) *Réimp. anc. Mon.*, t. XVI, p. 616.

du principe démocratique, et que tout en proclamant les droits du peuple à l'exercice direct de la souveraineté nationale, il y apportait, comme nous l'allons voir, de considérables restrictions.

Au point de vue législatif, le comité, par l'organe de Hérault de Séchelles, posait bien en principe que *toutes les lois* votées par le Corps législatif devaient être soumises à la ratification populaire, les lois ordinaires comme les lois constitutionnelles. Et par avance, le rapporteur répondait en ces termes à ceux qui pouvaient être tentés de s'étonner de cette étendue de la sanction populaire : « On nous dira peut-être : pourquoi consulter le peuple sur toutes les lois ; ne suffit-il pas de lui déférer les lois constitutionnelles, et d'attendre ses réclamations sur les autres ? Nous répondrons : c'est une offense au peuple que de détailler les divers actes de sa souveraineté. Nous répondrions encore : avec les formes et les conditions dont *ce qui s'appelle proprement loi* sera entouré, ne croyez pas que les mandataires fassent un si grand nombre de lois dans une année ; on se guérira peu à peu de cette manie de législation qui écrase la législation au lieu de la relever ; et dans tous les cas, il vaut mieux attendre et se passer même d'une bonne loi que de se voir exposé à la multiplicité des mauvaises (1). »

« Ce qui s'appelle proprement loi, » dit Hérault de Séchelles. Il y a là l'indication d'une première restriction des droits de la sanction populaire. Ce ne sont pas, en effet, toutes les décisions, tous les actes du Corps législatif, que le projet montagnard soumet à la ratification du peuple. Quelque désir qu'il ait de se rapprocher de l'idéal

(1) *Réimp. anc. Mon.*, t. XVI, p. 617.

démocratique, il se heurte à des impossibilités qui l'obligent à renoncer « à la sévérité de la théorie » (1). Et il divise alors les actes du Corps législatif en deux catégories : 1^{re}, les *lois*, que le Corps législatif peut seulement *proposer* à la sanction populaire ; et 2^e, les *décrets*, qui, à la différence des lois, sont *rendus* par le Corps législatif, pour lesquels le Corps législatif conserve une « autorité entière et le caractère véritablement représentatif (2) ». Condorcet dans son projet avait déjà établi cette différence à propos du *veto* « qui oblige à distinguer les actes du Corps législatif qui sont véritablement des lois de celles qui ne peuvent être regardées que comme des actes d'administration générale (3) ». Mais tandis qu'il se bornait à indiquer un critérium rationnel pour la distinction des lois et décrets, le projet montagnard, plus précis, procédait par voie d'énumération, et cette énumération, en ce qui concernait les décrets était notablement restrictive des pouvoirs de la sanction populaire.

Il enlevait, en effet, à celle-ci, pour le réserver au Corps législatif le droit de décision sur l'établissement annuel des forces de terre et de mer ; la permission ou la défense du passage des troupes étrangères sur le territoire français ; l'introduction des forces navales étrangères dans les ports de la République ; les mesures de sûreté et de tranquillité générale ; la distribution annuelle et momentanée des secours et travaux publics ; les ordres pour la fabrication des monnaies de toute espèce ; les dépenses impré-

(1) *Réimp. anc. Mon.*, t. XVI, p. 616.

(2) Esmein, *op. cit.*, p. 248. — « *Des fonctions du Corps législatif* », art. LIII de l'acte constitutionnel.

(3) *Réimp. anc. Mon.*, t. XV, p. 461.

vues et extraordinaires ; les mesures locales et particulières à une administration, à une commune, à un genre de travaux publics ; la défense du territoire ; la ratification des traités ; la poursuite de la responsabilité des membres du conseil et des fonctionnaires publics ; la nomination et la destitution des commandants en chef des armées ; l'accusation des prévenus de complot contre la sûreté de l'État ; tout changement dans la distribution partielle du territoire français ; les récompenses nationales.

A coup sûr, et en dépit de ces restrictions, il restait encore beaucoup de marge au peuple, pour l'exercice direct de sa souveraineté, dans le chapitre des *lois* qui demeuraient soumises à sa ratification. Étaient compris, en effet, dans cette catégorie, les actes du Corps législatif concernant : la législation civile et criminelle ; l'administration générale des revenus et des dépenses ordinaires de la République ; les domaines nationaux, le titre, le poids, l'empreinte et la dénomination des monnaies ; la nature, le montant et la perception des contributions ; toute nouvelle distribution générale du territoire français ; l'instruction publique ; les honneurs publics à la mémoire des grands hommes.

Mais, ici encore, une nouvelle combinaison, également inspirée par le projet Condorcet, venait limiter le principe de la ratification populaire ; on ne demandait pas, en effet, au peuple son acceptation formelle et explicite de la loi ; il ne délibérait effectivement sur elle que si une réclamation formulée par un certain nombre d'assemblées primaires requérait cette délibération. Le *projet* de loi voté par le Corps législatif devait être envoyé à toutes les communes de la République sous ce titre : *loi proposée* ; son acceptation était implicitement acquise si, dans les

quarante jours qui suivaient cet envoi, dans la moitié des départements plus un, le dixième des assemblées primaires régulièrement convoquées de chacun d'eux n'avait pas soulevé de réclamation. Dans le cas contraire, et seulement dans ce cas, la loi devait être soumise à la ratification expresse des assemblées primaires, convoquées à cet effet par le Corps législatif. C'est par cette ratification expresse, par ce *vote* sur la loi, que le projet montagnard se différenciait de celui de Condorcet, lequel, nous l'avons vu, n'accordait aux assemblées primaires que le droit d'élever des réclamations, de proposer des modifications, le dernier mot restant, en fin de compte, au Corps législatif en ce qui concernait le vote de la loi.

Ainsi, dans l'Assemblée nationale unique qu'instituait le projet montagnard, le député était, selon l'expression de Hérault de Séchelles, investi d'un double caractère : il était *mandataire* dans les lois qu'il présentait à la sanction du peuple ; il n'était *représentant* que dans les décrets : « D'où il résulte évidemment, concluait le rapporteur, que le gouvernement français n'est représentatif que dans toutes les choses que le peuple ne peut pas faire lui-même. »

Ce n'était pas dans l'œuvre législative seule que le projet montagnard trouvait « des choses que le peuple ne pouvait pas faire lui-même ». L'organisation du pouvoir exécutif, telle que la concevait ce projet, apportait d'autres restrictions à l'exercice par le peuple de sa souveraineté. Le suffrage universel et direct établi pour l'élection des députés et la ratification des lois cédait la place, pour le choix des administrateurs, des juges et des membres du Conseil exécutif, au système du suffrage restreint, consacré par la Constitution de 1791, des *assemblées électorales*.

Pour ces nominations, les citoyens des assemblées primaires confiaient leur droit d'élection à des *électeurs*, choisis à raison d'un électeur pour deux cents citoyens. Les assemblées électorales formées de ces électeurs nommaient les juges civils ou arbitres, — à l'exception des juges de paix, élus directement par le peuple, — et les membres du Tribunal de cassation. Pour la formation du Conseil exécutif il y avait même trois degrés d'élection au lieu de deux : l'assemblée électorale de chaque département nommait un candidat, et, sur les quatre-vingt-cinq candidats ainsi choisis, le Corps législatif choisissait vingt-quatre membres, dont la réunion composait le Conseil exécutif. Il appartenait ensuite au Conseil, ainsi constitué, de nommer hors de son sein les agents en chef de l'administration générale et les agents extérieurs de la République. Il se renouvelait par moitié, chaque année, et ses membres, en cas de prévarication, ne pouvaient être accusés que par le Corps législatif.

Pour expliquer et justifier la conservation de ce système des assemblées électorales se substituant au suffrage de tous dans l'élection des membres du conseil exécutif, des administrateurs et des juges, Hérault de Séchelles alléguait la nécessité d'établir une forte différence entre la représentation nationale, d'où dépendent les lois et décrets, c'est-à-dire la destinée de la République, et les fonctionnaires publics, « à qui il est indispensable de faire sentir leur dépendance dans leur origine et dans leurs fonctions ». Il ajoutait d'ailleurs, à propos de ces fonctionnaires que « le peuple lui-même doit reconnaître que, la plupart du temps, il n'est pas en état de les choisir, soit parce que dans les cantons on ne connaît pas un assez grand nombre d'individus capables, soit parce que leurs fonctions ne sont pas

d'un genre simple et unique, soit enfin parce que le recensement de leurs scrutins consumerait trop de peines et de délais » (1).

Notons enfin, pour terminer l'analyse de ce projet, l'initiative qu'il restituait au peuple sur le chapitre de la révision de la Constitution. Si, dans la moitié des départements plus un, le dixième des assemblées primaires demandait la revision de l'acte constitutionnel, le Corps législatif était tenu de convoquer toutes les assemblées primaires de la République et de poser devant elles la question de savoir s'il y avait lieu de convoquer une Convention nationale.

A ce projet de constitution, le Comité avait joint une déclaration des droits où étaient solennellement proclamés les principes démocratiques que le projet de constitution s'était attaché à mettre en pratique. « La souveraineté réside dans le peuple; elle est une, indivisible, imprescriptible et inaliénable (2). — *Chaque citoyen* a un *droit égal* à concourir à la formation de la loi et à la nomination de ses mandataires ou de ses agents (3). — *Tous les citoyens* ont le droit de concourir à l'établissement des contributions, d'en surveiller l'emploi et de s'en faire rendre compte (4). — Et la notion des droits du *citoyen*, si nettement dégagée, se précisait avec plus d'acuité encore dans le dernier article de cette déclaration, celui qui a surtout mérité à la Constitution dont elle est le préambule le reproche d'être un « code d'anarchie » :

(1) *Réimp. anc. Mon.*, t. XVI. p. 617.

(2) Art. XXV. *Réimp. anc. Mon.*, p. 732, t. XVI.

(3) Art. XXIX. *Ibid.*

(4) Art. XX. *Ibid.*

« Quand le gouvernement viole les droits du peuple, l'insurrection est pour le peuple et *pour chaque fraction du peuple* le plus sacré des droits et le plus indispensable des devoirs ».

Ce que nous disons des *citoyens* nous amène à parler des fonctions des assemblées primaires qu'ils composaient, — de ces assemblées qui étaient la « base de tout l'édifice » et « la source de tous les pouvoirs ». Nous en ajournons toutefois l'étude détaillée jusqu'au moment où nous examinerons la Constitution de 1793 telle qu'elle fut votée par la Convention, qui, d'ailleurs, sur cette question des assemblées primaires, ne modifia pas le projet du Comité.

Une semaine avait suffi à celui-ci pour préparer son projet de constitution ; deux semaines suffirent à la Convention pour le discuter entièrement et le voter.

La plupart des articles du projet passèrent sans débat, et pour ceux qui provoquèrent des controverses, la discussion fut d'une brièveté et d'une concision qui ne laisse pas d'avoir pour le lecteur un charme reposant au sortir des interminables harangues qui caractérisaient les précédents controverses constitutionnelles. Soit que ces débats antérieurs eussent épuisé la discussion doctrinale, soit que l'arrestation récente des girondins inspirât la prudence du mutisme à ceux de leurs amis qui, demeurés sur les bancs de l'assemblée, paraissaient tout désignés pour combattre le projet montagnard, aucune opposition sérieuse ne se manifesta contre lui ; les seules discussions de quelque importance qui s'élevèrent furent provoquées par des membres de l'assemblée qui, loin de critiquer l'esprit démocratique du projet, s'efforcèrent, au contraire, de l'aiguiller dans un sens plus démocratique.

A ce point de vue, quelques-unes de ces discussions valent qu'on s'y arrête.

Nous avons montré plus haut les restrictions qu'apportait le projet montagnard à l'exercice de la souveraineté populaire. Dans le système de la ratification tacite des lois, proposé par le Comité, système qui donnait au silence des assemblées primaires la valeur d'une approbation formelle, quelques membres de la Montagne voyaient une confiscation détournée de la souveraineté nationale au profit du Corps législatif investi de la toute-puissance.

C'était là, pour eux, réduire l'exercice de la souveraineté à une vaine formalité. Ils demandaient donc que le peuple, au lieu de n'exercer la ratification législative que dans les conditions restrictives spécifiées par le projet, fût appelé à discuter les lois et eût même le pouvoir d'y faire des amendements. (1) Il faut reconnaître que c'était là, comme dans tous les cas où l'on veut confier à la multitude disséminée en des lieux différents l'exercice immédiat et direct de la besogne législative, ouvrir la porte à des complications, des contradictions et des cacophonies absurdes. Aussi Mathieu, qui au nom du Comité combattit cette proposition (2), en alléguant d'ailleurs que le projet du comité admettait et permettait la sanction expresse tout comme la ratification tacite, n'eut-il pas de peine à la faire rejeter.

C'est encore au nom du respect dû à la souveraineté nationale, que, dans la séance du 15 juin, certains membres de l'Assemblée vinrent protester contre le maintien des *assemblées électorales*, investies par le projet montagnard

(1) Proposition Pénière. *Réimp. anc. Mon.*, t. XVI, p. 627.

(2) *Réimp. anc. Mon.*, t. XVI, p. 661.

de la mission de nommer le conseil exécutif, et les membres des corps administratifs et judiciaires. Un certain nombre de conventionnels ne pouvaient admettre qu'après avoir été investi du droit d'élire immédiatement ses représentants, le peuple des assemblées primaires dût déléguer à une sélection d'*électeurs* la nomination du conseil exécutif et des fonctionnaires publics. « Il est, disait Chabot, un grand principe qu'il ne faut jamais méconnaître dans une constitution démocratique; c'est que le peuple doit faire par lui-même tout ce qu'il est possible qu'il fasse; donc, si le peuple peut élire lui-même ses administrateurs, il faut qu'il les élise (1). » Avec ce pressentiment que nous avons déjà plusieurs fois constaté dans ses paroles des choses de l'avenir, Robespierre, appuyé par Thuriot et Levasseur, montra le danger qu'il y aurait pour la liberté à l'existence d'un pouvoir exécutif directement institué par le peuple. Il est essentiel à la conservation de la liberté, disait Robespierre, qu'il ne s'établisse pas une rivalité dangereuse entre l'exécutif et le législatif. Et cela ne manquerait pas d'arriver « si les pouvoirs de l'exécutif lui venaient immédiatement du peuple, comme ceux du Corps législatif; car, les tenant de même source, il pourrait se croire égal en puissance et augmenter encore son ascendant de toute la force dont il est par sa nature environné par l'exécution » (2). Plus sage que ne devait l'être l'Assemblée de 1848, l'Assemblée de 1792 sentit tout le danger des usurpations possibles du pouvoir exécutif élu par le peuple et repoussa la proposition de Chabot et Guyonnard.

(1) *Réimp. anc. Mon.*, t. XVI, p. 633.

(2) *Ibid.*

La discussion du chapitre des fonctions du Corps législatif vit se produire, sur la question des déclarations de guerre et des traités de paix, un des débats les plus intéressants de cette discussion constitutionnelle. Le projet montagnard avait inscrit la déclaration de guerre au nombre des décrets, c'est-à-dire des actes législatifs non soumis à la ratification populaire. Plusieurs membres demandèrent qu'elle fût rangée au nombre des lois.

La même question avait, trois ans plus tôt, provoqué de vives disputes à l'Assemblée constituante où le débat, il est vrai, s'agissait non comme en 1793 entre le Corps législatif et le peuple, mais entre le roi et le Corps législatif. Dans la discussion qui s'était ouverte le 14 mai 1790 devant la Constituante et qui n'avait pas duré moins de huit jours, deux opinions nettement tranchées s'étaient heurtées de front ; la première, fidèle à la tradition monarchique, réclamait pour le roi le droit propre de déclarer la guerre, sans autorisation préalable, sous la seule garantie de la responsabilité ministérielle et avec la nécessité d'obtenir du Corps législatif le vote des crédits obligés ; la seconde, au contraire, faisait de la déclaration de guerre un attribut essentiel du pouvoir législatif, représentant de la volonté générale, et n'admettait pas qu'il pût dépendre d'un seul homme d'engager la nation dans les aventures les plus redoutables. Finalement, et sur l'intervention de Mirabeau, la Constituante s'était arrêtée à une solution intermédiaire, en décidant que la volonté concordante de l'exécutif et du législatif devrait être exigée pour un acte de cette importance (1).

(1) Constitution de 1791, tit. III, ch. III, section I, art. 2 : « La guerre ne peut être décidée que par un décret du Corps législatif,

La discussion du 15 juin 1793 sur le même objet fut à peu de chose près la répétition de celle de la Constituante, avec cette différence que, par un chassé-croisé tout naturel, les arguments invoqués en 1790 en faveur du roi furent invoqués cette fois en faveur de l'assemblée, et que les partisans de la sanction populaire s'approprièrent l'argumentation produite en 1790 au nom des droits du Corps législatif.

Un député dont le *Moniteur* ne nous a pas conservé le nom invoqua, en faveur de la consultation populaire, l'exemple des anciennes républiques et des premiers siècles de la monarchie française, où le peuple, là sur le Forum, ici dans les assemblées du Champs-de-Mars, délibérait librement sur la guerre et la paix. « Si la Constitution, disait-il, exige la sanction du peuple pour les actes qui règlent le montant et la perception des contributions ordinaires, à plus forte raison le peuple doit-il être consulté lorsqu'il s'agit de compromettre et son existence et sa fortune tout entière (1). » Phélippeaux et Thuriot appuyèrent également l'idée d'inscrire la déclaration de guerre au nombre des lois. Ducos et Saint-André ripostèrent en montrant la nécessité d'une action prompte et immédiate pour défendre le pays contre les agressions de l'étranger. Quand la patrie est menacée, faut-il perdre un temps trop précieux à consulter le vœu national, au lieu de repousser les armées de l'envahisseur? (2)

Certains, enfin, proposaient, tout comme on l'avait fait

rendu sur la proposition formelle et nécessaire du roi et sanctionné par lui ».

(1) *Réimp. anc. Mon.*, t. XVI, p. 639.

(2) *Réimp. anc. Mon.*; *Ibid.*

en 1790, de distinguer entre les guerres offensives et défensives. Mais cette fois encore, à l'exemple de la Constituante, l'Assemblée s'arrêta à un compromis proposé par Danton et Génissieux (1); elle décida que le Corps législatif pourrait faire tous les préparatifs de guerre et même, si la sûreté de l'Etat l'exigeait, porter les premiers coups à l'ennemi, mais que le peuple serait ensuite convoqué pour délibérer sur la nécessité de terminer ou de continuer la guerre.

Le débat sur la négociation et la conclusion des traités fournit encore aux plus ardents partisans de la souveraineté populaire l'occasion de rompre des lances en son honneur; Billaud-Varennès, invoquant l'exemple des républiques anciennes, demanda que les traités, après avoir été faits par le Corps législatif, fussent ratifiés par le peuple (2). Mais l'assemblée, sur la proposition de Robespierre, décida que les traités seraient négociés par le Conseil exécutif, et conclus et ratifiés par le Corps législatif; ils prirent donc place au nombre des décrets.

Il est encore, dans cette discussion du projet montagnard devant la Convention, un autre débat qui doit quelques instants retenir notre attention, car on y trouve un écho sonore des méfiances de Rousseau à l'égard des représentants, et, inspirée par cette méfiance, l'affirmation d'une idée qui, de tout temps, avait hanté les esprits de ses disciples jacobins: l'idée d'une censure exercée par le peuple sur tous ceux auxquels il a délégué une partie de l'exercice de la souveraineté. Sieyès d'abord, puis Robespierre, soit aux Jacobins, soit à la Convention, avaient

(1) *Réimp. anc. Mon.*, t. XVI, p. 661.

(2) *Réimp. anc. Mon.*, t. XVI, p. 671.

préconisé l'établissement d'un grand jury national, élu, comme le Corps législatif, directement par le peuple et dont la mission devait être de protéger ce dernier contre les abus du pouvoir ou les vexations de ses mandataires et représentants.

Dans un projet dont il donnait lecture à la séance du 10 juin, Hérault de Séchelles, au nom du Comité montagnard, avait, en termes dithyrambiques, prôné l'institution de ce jury « tribunal imposant et consolateur, auguste asile de la liberté, où le mandataire coupable n'échapperait pas plus à la justice qu'à l'opinion ».

Tout citoyen opprimé avait le droit de recourir à ce jury, quise composait d'un citoyen élu dans chaque département par les assemblées primaires et était renouvelable tous les ans, en même temps que le Corps législatif. Sa fonction était, non d'appliquer les peines, mais de renvoyer les coupables devant les tribunaux.

L'institution de ce jury, en même temps qu'elle plaçait par une étrange inconséquence, dans une situation de subordination injustifiable le Corps législatif que l'on avait déclaré le premier Corps de l'État, était la négation et la destruction même du principe de la représentation.

Ainsi que l'observait Thirion, dans la séance du 16 juin (1), avec une semblable institution, c'en était fait de la liberté des opinions des membres du Corps législatif ; nul n'oserait plus manifester sa pensée. Le système était si choquant que la question préalable fut prononcée sans que le projet eût été sérieusement défendu. Toutefois, Robespierre avait demandé que l'on en conservât le principe : l'idée d'un frein à mettre aux actes d'oppression

(1) *Réimp. anc. Mon.*, t. XVI, p. 667.

commis pas la législature sur le peuple. Huit jours après, dans la séance même où l'ensemble de la Constitution allait être lu et adopté, Hérault de Séchelles vint présenter un nouveau projet, inspiré par Robespierre, et qui, cette fois, organisait la censure du peuple contre ses députés. Ce projet donnait à la section du peuple qui avait nommé un député le droit de juger son élu ; à la fin de la législature, chaque section s'assemblait et prononçait son jugement sur les actes de son représentant ; si la sentence était défavorable, le député cessait d'être rééligible, même par d'autres sections.

C'est en invoquant le principe de la souveraineté nationale que Hérault de Séchelles tâchait de justifier cette censure : « En effet, disait-il, rien ne s'y rapporte davantage que de faire juger les députés de la même manière qu'ils sont élus (1). » Mais c'est également au nom de la souveraineté nationale que Thuriot, Levasseur, Lacroix, Couthon vinrent successivement combattre ce projet : « Au moment, disait Thuriot, où l'on veut consolider la souveraineté du peuple, on semble en saper la base. Vous avez consacré le principe qu'un représentant du peuple appartenait à *la nation entière* ; or une section qui prononcer sur un citoyen qui appartient à la République usurperait un droit qu'elle n'a pas (2). » Si les commettants d'un député n'étaient pas satisfaits de sa conduite, ils n'avaient qu'à ne pas le réélire ; là était le véritable droit de censure appartenant au peuple ; mais là devait s'arrêter ce droit. La Convention, en rejetant le projet par une grosse majorité, confirma ce principe du système représentatif tel que nous le concevons aujourd'hui.

(1) *Réimp. anc. Mon.*, t. XVI, p. 739.

(2) *Ibid.*, p. 740.

Après avoir énuméré tous les cas dans lesquels la Constitution appelait le peuple à l'exercice direct de sa souveraineté, il nous reste à examiner maintenant la question que nous avons réservée, celle de l'organisation des assemblées primaires de cantons dans lesquelles le peuple était distribué pour l'exercice de sa souveraineté.

Les assemblées primaires, telles que la Constitution de 1793 les organise, se composent des *citoyens* domiciliés depuis six mois dans chaque canton (1). Est citoyen, c'est-à-dire admis à l'exercice des droits de citoyen : tout homme né et domicilié en France, âgé de vingt et un ans accomplis; tout étranger âgé de vingt et un ans accomplis qui, domicilié en France depuis une année, y vit de son travail, ou acquiert une propriété, ou épouse une française, ou adopte un enfant, ou nourrit un vieillard; tout étranger enfin qui sera jugé par le Corps législatif avoir bien mérité de l'humanité (2).

Les assemblées primaires sont composées de deux cents citoyens au moins, de six cents au plus, appelés à voter (3). Elles désignent un président, des secrétaires, des scrutateurs, et font leur police.

Comment y délibère-t-on et quel est le mode de vote?

Ici, il convient de distinguer entre les opérations auxquelles procèdent les assemblées. Ces opérations, nous l'avons vu, consistent: 1° à faire les nominations immédiates que la Constitution réserve aux assemblées, c'est-à-dire celles des députés et des juges de paix ainsi que des officiers municipaux; 2° à choisir, à raison d'un *électeur*

(1) *Acte constitutionnel*, art. 11.

(2) *Acte constitutionnel*, art. 4.

(3) *Acte constitutionnel*, art. 4.

par deux cents citoyens, les membres des assemblées *électorales* auxquelles est réservée la nomination des administrateurs, des arbitres publics ou juges civils et des juges criminels ou de cassation; 3^o enfin à délibérer sur les lois.

1^o *Élections*. — Pour l'élection des députés, des juges de paix, des officiers municipaux et des *électeurs*, les assemblées primaires ne peuvent, en aucun cas, prescrire un mode uniforme de votation; chaque votant est libre de voter au scrutin ou à haute voix. Cette question du mode de votation avait fait l'objet d'un débat assez vif, mais d'ailleurs court, dans la séance du 13 juin; le comité de Constitution avait proposé que les élections eussent lieu au scrutin *signé*, les scrutateurs ayant charge de constater le vote des citoyens qui ne savaient pas signer. Ce système du vote public fut combattu par Réal, qui y voyait une entrave à la liberté du suffrage, et par Ducos, pour qui ce vote favorisait « les chefs de manufactures, les gros fermiers et tous ceux qui tiennent un certain nombre d'ouvriers dans leur dépendance. » Saint-André appuyait l'article du Comité en soutenant que la publicité était une condition de liberté : « Les vrais républicains, disait-il, ne craignent pas d'émettre publiquement leur opinion. » Danton demandait que chacun eût la liberté de voter par écrit ou à haute voix, mais toujours publiquement. Finalement, sur la proposition de Barrère et Thuriot, l'Assemblée décida de laisser chaque votant maître absolu de voter comme il lui plairait. Solution évidemment insuffisante, car en n'admettant que subsidiairement, en quelque sorte, le vote secret au lieu de le déclarer obligatoire, la Constitution ne garantissait pas efficacement la

conscience et la liberté des électeurs contre les pressions et les atteintes que faisait prévoir très justement Ducos.

2° *Délibération sur les lois.* — Toute loi votée par le Corps législatif était, nous l'avons dit, imprimée et envoyée aux assemblées primaires sous ce titre : *Loi proposée.*

Dans les quarante jours qui suivaient l'envoi de ce *projet* aux communes, les assemblées primaires avaient le droit de demander qu'il fût soumis à la votation populaire; passé ce délai, la loi était considérée comme tacitement acceptée.

Mais si, dans la moitié des départements plus un, le dixième des assemblées primaires de chacun d'eux, régulièrement formées, formulait *par écrit* une demande de votation populaire, le Corps législatif devait convoquer toutes les assemblées primaires pour délibérer sur la loi. Aucune publicité nouvelle n'était requise pour celle-ci, puisque les assemblées primaires avaient reçu le projet et avaient eu tout loisir de l'examiner. L'assemblée primaire, réunie, exprimait ses suffrages par *oui* ou par *non* et son vœu était proclamé en ces termes : « Les citoyens réunis en assemblée primaire de..... au nombre de..... votent *pour* ou votent *contre*, à la *majorité* de..... »

Cette spécification du nombre des votants et du chiffre de la majorité avait été décrétée sur la proposition de Ramel, Bazire et Hérault de Séchelles qui craignaient que si le recensement des suffrages se faisait par assemblée au lieu de se faire par individu, il en résultât que la minorité pût faire la loi à la majorité (1).

Les assemblées, nous avons eu l'occasion de le dire plus

(1) *Réimp. anc. Mon.*, t. XVI, p. 627.

haut, n'avaient pas le droit de faire des amendements à la loi proposée; elles devaient la voter ou la rejeter en bloc. Le mode de votation était le même que celui adopté pour les *élections*.

L'acte constitutionnel, dans son article CXV, prévoyait une mobilisation analogue des assemblées primaires pour la revision de la Constitution. Si dans la moitié des départements plus un, le dixième des assemblées primaires de chacun d'eux demandait la revision totale ou la réforme partielle de l'acte constitutionnel, le Corps législatif était tenu de convoquer les assemblées primaires « pour savoir s'il y avait lieu à une convention nationale ». C'était la consécration du système américain.

L'acceptation de la Constitution par le peuple.

Telle est, dans ses grandes lignes, la Constitution dont, le 24 juin, la Convention adoptait la rédaction définitive. Conformément au décret qu'elle avait voté dans sa première séance, l'Assemblée se préoccupa de la soumettre à la ratification populaire. Par un décret rendu deux jours plus tard, elle décida l'impression du document et son envoi aux départements, municipalités, sociétés populaires et aux armées; la constitution était accompagnée d'une proclamation où, après avoir énuméré les obstacles de toute sorte qu'elle avait eu à vaincre, la Convention engageait le pays à ratifier le résultat de ses travaux (1). Le lendemain, sur le rapport de Barrère (2), un nouveau décret

(1) *Réimp. anc. Mon.*, t. XVI, p. 763.

(2) Ce rapport figure au t. XVII, p. 18; *Réimp. anc. Mon.*

était voté, qui réglait les détails du mode d'acceptation. Dans la huitaine, à compter du jour de la réception dudit décret, la déclaration des droits et l'acte constitutionnel, préalablement affichés dans toutes les communes, devaient être présentés à l'acceptation des assemblées primaires, spécialement convoquées et formées dans les chefs-lieux de canton « ainsi qu'il avait été pratiqué jusqu'à présent ».

Le peuple était invité à formuler son vœu par la formule *oui* ou *non* ; après le recensement des votes, chaque assemblée primaire devait envoyer à la Convention une expédition de son procès-verbal et désigner un citoyen qui viendrait la représenter à la Convention, au moment où celle-ci opérerait le recensement de la volonté nationale. Les envoyés des assemblées primaires devaient également assister à la cérémonie solennelle de la proclamation du résultat, dont la date était fixée au 10 août (1).

A ce décret d'envoi étaient joints une instruction et un modèle de procès-verbal destinés à uniformiser et, par suite, à faciliter les opérations du recensement (2).

(1) *Id.*, t. XVI, p. 764.

(2) Voici le modèle de ce procès-verbal. (*Réimp. anc. Mon.*, t. XVII, p. 11-12),

Département de.....

District de.....

Canton de.....

Cejourd'hui..... mil sept cent quatre-vingt-treize, l'an second de la République française, les citoyens du canton de..... ou de la section de..... district de..... département de.....

Se sont réunis en assemblée primaire en suite de la convocation faite en exécution du décret de la Convention nationale du.....

C'est dans les premiers jours de juillet que commença la mobilisation des assemblées primaires. Les citoyens qui les composaient avaient eu, avant leur convocation, quelque loisir d'examiner et d'étudier la Constitution sur laquelle ils allaient se prononcer. Dès le 10 juin, en effet, à la suite du rapport de Hérault de Séchelles, Robespierre avait fait décréter que le projet de constitution présenté par le Comité serait « imprimé en placard, envoyé à toutes les administrations, aux sociétés populaires et aux

N....., citoyen le plus âgé, a fait provisoirement les fonctions de président.

N....., citoyen le plus jeune, a fait provisoirement les fonctions de secrétaire.

L'Assemblée a procédé à la nomination d'un président, d'un secrétaire et de trois citoyens appelés au bureau pour inscrire les noms des citoyens présents et tenir note du suffrage. N..... a été élu président, N..... secrétaire, N... N... N... pour siéger au bureau.

Le président a annoncé l'objet de la réunion des citoyens en assemblées primaires. Le ou les commissaires chargés par la municipalité..... du canton de..... de porter à l'Assemblée avec les lettres de convocation, l'acte constitutionnel présenté au peuple par la Convention nationale, et le décret du..... dernier en a *ou* en ont fait remise sur le bureau.

Le secrétaire a fait lecture de l'acte constitutionnel.

(Dans le cas où la séance serait interrompue, il sera fait mention de l'ajournement pour la continuation de la délibération.)

La lecture de l'acte constitutionnel achevée, le président a mis aux voix l'acceptation, et fait faire l'appel sur la liste des citoyens présents. L'appel fini et le recensement fait, le nombre des votants s'est trouvé de..... dont..... ont voté pour l'acceptation et..... ont voté contre.

Le présent procès-verbal a été rédigé en deux doubles, l'un pour être déposé au secrétariat de la municipalité du lieu de l'assemblée, et l'autre pour être remis à N....., citoyen nommé pour la porter à la Convention nationale, conformément au décret dudit jour.

Et ont signé les président, secrétaire et scrutateurs.

armées » (1). Ace projet la Convention n'avait apporté que de très légères modifications ; sa discussion avait été suivie par le peuple « dans les papiers publics » (2) ; et le peuple lui-même l'avait discuté dans ces innombrables « sociétés populaires » qui, depuis 1790, n'avaient cessé de se multiplier dans les départements, — dans ces « clubs » où, chaque soir, la besogne quotidienne terminée, la masse laborieuse du pays venait se délasser du travail manuel en dissertant sur les grandes questions de droit politique (3). Avant même le décret de convocation des assemblées primaires, la Convention, ainsi qu'en témoigne la lecture du *Moniteur* (4), avait reçu de tous les points de la France l'assurance que l'acte constitutionnel serait accueilli avec faveur ; ses adversaires n'en entreprirent pas moins contre lui une campagne de dénigrement très ardente et très active. La Constitution était combattue à la fois par les royalistes, par les Girondins et par une fraction des Jacobins, le parti dit des *enragés*, qui comptait des adhérents nombreux dans les sections, la Commune

(1) *Réimp. anc. Mon.*, t. XVI, p. 609.

(2) V. sur ce point, l'adresse à la Convention des administrateurs du directoire de Nancy. *Mon.*, t. XVII, p. 13.

(3) Les réunions populaires, connues sous le nom de clubs, couvraient le sol de la France,... chaque soir à l'heure de la réunion, l'ouvrier quittait son atelier, le marchand sa boutique : ils venaient, dans le costume de leurs professions, discuter sur le droit public et politique, censurer les lois, en proposer de nouvelles... des jeunes gens imberbes s'évertuaient en vers et en prose à ridiculiser la constitution anglaise... » Pierre Granié, *op. cit.*, p. 260. — V. dans la *Grande Encyclopédie* l'article de M. Aulard, sur les clubs pendant la Révolution.

(4) *Réimp. anc. Mon.*, t. XVI, séances du mois de juin.

et le club des Cordeliers. Les moyens employés par les ennemis de l'acte constitutionnel pour le discréditer ne furent pas tous très scrupuleux : dans la séance du 29 juin (1), la Convention était informée que « les ennemis de la liberté » faisaient imprimer clandestinement et répandre « avec une profusion perfide », dans le pays, des « contrefactions » de l'acte constitutionnel dénaturant et travestissant le texte élaboré par l'Assemblée et destinées « en corrompant et divisant d'avance l'opinion publique, à étouffer l'assentiment général de la nation prête à s'élan- cer au devant des bases éternelles de la liberté et de l'égalité (2) ». La Convention ripostait à cette manœuvre en dénonçant ses auteurs à l'indignation publique dans une « Adresse aux Français », où elle recommandait aux citoyens « de n'émettre leur vœu que sur les exemplaires authentiques adressés directement par le conseil exécutif aux communes et aux sections ». Et pour mieux décourager l'audace des contrefacteurs, elle votait en même temps un décret punissant de mort toute personne qui ferait imprimer, vendre ou distribuer un ou plusieurs exemplaires altérés ou falsifiés de la déclaration des droits et de l'acte constitutionnel (3).

Mais à côté de cette campagne de procédés frauduleux, une autre campagne, loyale et ouverte, celle-là, était entreprise contre la Constitution par les chefs demeurés libres du parti girondin. Dans une brochure intitulée *Aux citoyens français sur la nouvelle Constitution*, Condorcet attaquait avec vigueur l'œuvre du Comité monta-

(1) *Ibid.*, t. XVII, p. 4 et 14.

(2) *Réimp. anc. Mon.*, t. XVII, p. 15.

(3) *Ibid.*, p. 15

gnard, à laquelle il adressait le reproche, au moins surprenant, d'avoir mutilé et affaibli le principe démocratique. Lors de la discussion du projet montagnard qui s'était, ainsi que nous l'avons dit, largement inspiré du projet girondin, Condorcet avait jeté cette apostrophe à Hérault de Séchelles : « Tout ce qui est bon dans le second projet est copié du premier ; on n'a fait que pervertir et corrompre ce qu'on a voulu corriger. » Sa brochure était la paraphrase de cette critique ; il reprochait à l'acte constitutionnel d'avoir préféré les assemblées électorales aux assemblées primaires pour l'élection des fonctionnaires, d'avoir réduit à une simple formalité le droit de sanction populaire, d'avoir « établi une Constitution seulement pour les riches et non pour les sans-culottes », enfin, d'avoir préparé le piédestal d'un nouveau monarque en établissant un Conseil exécutif dont l'organisation renfermait des germes de royauté. Condorcet, sur ce point, allait jusqu'à accuser les partisans de la Constitution dans l'Assemblée d'avoir eu « l'intention secrète de favoriser l'audace de quelques scélérats qui prétendraient monter sur le trône » (1). Cette allégation devait plus que toute autre irriter la Convention ; dans la séance du 9 juillet, sur la proposition de Chabot qui apportait à la tribune « l'écrit infâme » où s'étaient les calomnies de Condorcet « et de sa séquelle », l'Assemblée décrétait l'arrestation du *leader* girondin (2).

Les *enragés* manifestèrent leur opposition à la Constitution par l'organe de l'abbé Jacques Roux, membre du Conseil général de la commune de Paris, qui vint à la Convention reprocher, dans un discours d'une extrême

(1) *Réimp. anc. Mon.*, t. XVII, p. 79.

(2) *Ibid.*, t. XVII, p. 79.

violence, aux auteurs de l'acte constitutionnel « de n'avoir pas proscrit l'agiotage et prononcé des peines contre les accapareurs et les monopoleurs ». « Qu'avez-vous fait pour le peuple, s'écriait Roux ; jusqu'à quand souffrirez-vous donc que les riches égoïstes boivent dans des coupes dorées le plus pur sang du peuple ? Le peuple se souvient qu'il a été déjà trahi par deux législatures : profitez de l'exemple et gardez-vous, comme vos prédécesseurs, de terminer votre carrière avec ignominie » (1). Ces intempérances de langage eurent un effet diamétralement opposé à celui qu'en espérait leur auteur ; l'indignation de l'Assemblée flétrit « ce vil orateur de l'anarchie », et son exclusion successive de la commune de Paris (2) et du club des Jacobins réduisit bientôt au silence l'opposition des « enragés » à la Constitution.

La Convention ne put avec la même facilité arrêter l'active propagande faite dans les départements par les adversaires de l'acte constitutionnel ; c'est surtout dans le Midi que ces derniers avaient entrepris « d'égarer le peuple » en fomentant un mouvement contre-révolutionnaire (3) et en combattant le projet de Constitution. Mais leurs efforts, auxquels la Convention s'empressa d'ailleurs de mettre obstacle par des mesures rigoureuses, ne pouvaient enrayer l'élan sympathique qui s'était manifesté dans le pays en faveur de la Constitution.

Le peuple de Paris, dès les premiers jours de juillet, la ratifiait de son acceptation enthousiaste ; chaque jour,

(1) *Ibid.*, t. XVI, p. 747.

(2) *Ibid.*, t. XVII, p. 27.

(3) V. discours de Jean-Bon-Saint-André, t. XVII, p. 84-85 : v. son rapport, p. 156-159.

ses sections défilaient devant l'Assemblée, apportant à la constitution nouvelle la sanction d'un vote à peu près unanime. Dans la séance du 9 août, Gossuin déposait le rapport de la commission chargée de réunir les procès-verbaux des votes dans les assemblées primaires (1) : le recensement des suffrages donnait 1.801.918 *oui* contre 11.610 *non*. A l'exception de la Corse, de la ville de Marseille, demeurée en révolte contre la Convention, et des communes envahies par l'ennemi, tous les départements s'étaient sans hésitation prononcés en faveur de l'acte constitutionnel. Une seule commune, celle de Saint-Douan, dans les Côtes-du-Nord, forte de cent-vingt habitants, avait demandé le rétablissement de la royauté au profit du fils de Louis XVI. « Dans la presque totalité des assemblées, disait Gossuin, la Déclaration de droits et l'acte constitutionnel furent lus, relus, médités et discutés avec calme ; un petit nombre de citoyens a fait des observations sur l'ensemble ou partie de cet important travail ; il en est qui ont étendu leurs délibérations au-delà de l'acceptation ; cette acceptation étant presque unanime, tous autres objets font la matière de pétitions à renvoyer aux comités compétents... Les armées de la République n'ont pas été les dernières à se signaler : c'est dans les camps, en face de leurs nombreux ennemis qu'elles combattent avec valeur, qu'elles ont juré fidélité à la Constitution (2) ».

L'acceptation et la promulgation de l'acte constitutionnel furent solennisées le 10 août, à Paris, par des fêtes d'une pompe extraordinaire, auxquelles assistèrent les huit

(1) *Réimp. anc. Mon.*, t. XVII, p. 352.

(2) *Ibid.*, p. 352. 353. V, aux documents annexes, pièce n° 4.

mille délégués venus de tous les points du pays pour représenter, en cette mémorable journée, les assemblées primaires. La Convention, les autorités, les délégués traversèrent processionnellement la capitale au bruit des chants patriotiques et des clameurs de joie du peuple. Au Champ-de-Mars, Hérault de Séchelles, président de la Convention, monta au sommet de l'autel de la Patrie avec le plus âgé des délégués, et proclama la Constitution qui faisait espérer un prompt retour à un régime régulier.

Mais il était dans la destinée de l'acte constitutionnel de 1793 de ne jamais être mis en vigueur. Ses auteurs le comparaient à un vaisseau solide, mais qui ne pouvait être lancé au milieu des flots durant la tempête. Or, depuis le 2 juin, la guerre étrangère et la guerre civile avaient obligé le gouvernement à se maintenir dans un état révolutionnaire et dictatorial; dans la crise terrible qui traversait la France, on ne voyait le salut que dans la centralisation du pouvoir, la constitution d'un gouvernement fort. Le 10 octobre, un décret de la Convention établissant le gouvernement révolutionnaire jusqu'à la paix venait légaliser un état de choses imposé par les circonstances. La Constitution était suspendue : on remettait à des jours plus propices l'élaboration de ses lois organiques. En réalité, elle allait être remplacée par une Constitution nouvelle, et bien différente, la Constitution de l'an III, d'où l'exercice direct par le peuple de sa souveraineté était destiné à disparaître.

Mais, par la ratification de l'acte constitutionnel de 1793, un précédent n'en avait pas moins été créé « qui devait exercer une influence indéniable sur le développement du droit politique de la France (1) ». La Convention avait

(1) Borgeaud, *op. cit.*, p. 307 et suiv.

ouvert « l'ère des plébiscites (1); grâce à elle, pendant près d'un siècle, l'exercice direct du pouvoir constituant va devenir une tradition.

(1) E. Poudra et Pierre, *Traité de droit parlementaire*.

CHAPITRE III

CONSTITUTION DE L'AN III

Durant neuf mois, du 10 octobre 1793 au 27 juillet 1794, le gouvernement terroriste a régné sur le pays en maître incontesté. Vient le 9 thermidor, qui le décapite. Et l'on s'avise alors qu'il existe une Constitution, de laquelle, pendant ces neuf mois, personne n'a voulu ou n'a osé parler.

C'est le parti vaincu qui va l'exhumer de l'oubli; traqué par la réaction thermidorienne qui, après la tête de Robespierre, vise celle de ses lieutenants, il n'espère son salut que de cette Constitution, dont la mise en activité terminera la dictature menaçante du gouvernement révolutionnaire. Cette mise en action est devenue le cri de ralliement des troupes décimées de la Montagne; par une ardente propagande, elles réveillent dans la masse démocratique de la capitale le souvenir et la popularité de l'acte constitutionnel que Paris a, l'année d'avant, ratifié de son vote enthousiaste.

La Convention élude aussi longtemps qu'elle le peut l'injonction impérieuse que lui dictent les agitations de la rue; elle répugne à donner, par des lois organiques, l'animation et la vie à une Constitution qu'elle a prise en horreur.

Lorsque le 24 brumaire Barrère, effrayé des cris du

dehors, vient lui demander de donner à la nation les lois organiques qu'elle réclame, l'Assemblée reste sourde à ses objurgations (1). Fréron, le 11 ventôse, revient à la charge et propose la nomination d'une commission de vingt membres ayant pour mission de préparer « les moyens d'exécution de la Constitution démocratique de 1793 » (2). La Convention renvoie sans enthousiasme le projet aux trois comités de Salut public, de Sûreté générale et de Législation.

Les sections, alors, s'en mêlent. Le 1^{er} germinal, leurs députations viennent dans l'Assemblée exiger la mise en activité immédiate de la Constitution, (3). Mais Thibeaudeau proteste : « Je ne consentirai jamais à l'exécution prompte et subite de la Constitution, car je ne veux pas voir dans trois mois les Jacobins rétablis et la représentation nationale dissoute... La Constitution ne doit sortir de son arche qu'après que les lois organiques auront facilité sa marche » (4).

D'accord, répond Legendre, mais alors faisons ces lois tout de suite. Et sur sa proposition, l'Assemblée se résigne enfin à nommer une commission de sept membres qui devra, a dit Legendre, « travailler sans relâche » à la confection des lois organiques. Cet acte et cette promesse ne suffisent pas à dissiper les méhances populaires : le vent des émeutes souffle dans les sections ; parallèlement d'ailleurs à cette agitation, les royalistes s'efforcent de fomentier un soulèvement contre-révolutionnaire.

(1) *Réimp. anc. Mon.*, t. XXII, p. 204.

(2) *Ibid*, *Réimp. anc. Mon.*, t. XXIII, p. 584.

(3) *Ibid*. *Réimp. anc. Mon.*, t. XXIV, p. 30.

(4) *Réimp. anc. Mon.*, t. XXIV, p. 34.

Ce que voyant, quelques-uns des membres de l'assemblée adjurent encore une fois celle-ci de « faire marcher la Constitution sur-le-champ ».

« Les factions s'agitent, s'écrie Gaston ; je ne vois qu'une planche pour sauver la patrie : cette planche est la Constitution de 1793 ; elle a été façonnée par la Convention, adoptée par le peuple ! Eh bien, montons sur cette planche. Occupons-nous tous les jours de la Constitution, de l'organiser. » Et le naïf ajoute : « Mais ne permettons pas qu'on la modifie. » A peine ces paroles s'achèvent-elles, que les portes de la salle des séances éclatent sous la poussée impétueuse d'une multitude insurgée qui vient à grands cris réclamer « du pain et la Constitution de 1793 (1). » La Convention réprime l'insurrection et riposte à cette audacieuse tentative par la condamnation à la déportation de Barrère, Vadier, Billaud - Varennes, Collot d'Herbois, et par le rappel de 73 députés proscrits.

Toutefois, elle tient compte de l'avertissement ; en hâte, la commission des lois organiques prépare son rapport et Cambacérès vient en donner lecture dans la séance du 29 germinal (2). Cambacérès reconnaît que ces lois devront être soumises à la ratification populaire : « Les lois organiques, dit-il, se lient tellement à l'effet de la Constitution que bien plus que les lois ordinaires elles paraissent avoir besoin de la sanction du peuple français. Lui en soumettez-vous chaque partie à mesure qu'elle aura été arrêtée par vous, ou attendrez-vous que le travail soit achevé pour lui soumettre l'ensemble ? »

(1) *Réimp. anc. Mon.*, t. XXIV, séances des 8, 11 et 12 germinal, p. 99, 106, 109, 110, 111, 112.

(2) *Ibid.*, p. 244.

Cambacérès incline vers le second système; il craint que les rassemblements trop fréquents du peuple ne fatiguent et ne ralentissent son ardeur pour l'exercice de ses droits politiques : « C'est exiger de lui une assiduité qu'il n'aura pas et exposer les assemblées primaires à devenir le domaine de quelques intrigants (1). »

Il propose en conséquence à l'Assemblée de soumettre en une seule fois à la ratification populaire l'ensemble des lois organiques; dans l'intervalle, et à mesure qu'elles seront adoptées par l'Assemblée, on pourra mettre en activité les diverses parties de la Constitution, leur donner une exécution provisoire. « Essayer ainsi les lois organiques sous les yeux du peuple, dit-il, c'est le meilleur moyen de les lui faire bien connaître et d'éclairer son vœu lorsqu'elles seront présentées à son acceptation (2). »

Le rapport de Cambacérès se termine par l'exposé d'un ordre de travail que la Convention adopte; une nouvelle commission composée de onze membres est nommée, à laquelle on recommande de mener ses travaux avec la plus grande célérité (3) Quelques jours après, le 21 floréal, sur la proposition de Fréron, l'Assemblée ordonne que la commission des Onze « présentera dans deux mois et sans nul autre délai le travail sur les lois organiques de la Constitution; que ces lois seront soumises un mois après à la sanction populaire, et que les assemblées primaires seront convoquées le 9 thermidor prochain, à l'effet

(1) *Réimp. anc. Mon.*, t. XXIV, p. 245.

(2) *Réimp. anc. Mon.*, t. XXIV, p. 247-248.

(3) *Réimp. anc. Mon.*, t. XXIV, p. 247-248.

d'émettre leur vœu sur le gouvernement définitif de la République. »

Mais huit jours sont à peine écoulés qu'une seconde insurrection, fomentée par les terroristes, brise, le 1^{er} prairial, les portes de la salle où l'Assemblée délibère ; à nouveau, le cri retentit : « Du pain et la Constitution de 1793 ! » Une fois encore, la Convention triomphe de l'insurrection et les derniers terroristes montent sur l'échafaud.

Désormais libérée de toute contrainte, l'Assemblée va réaliser le projet qu'elle nourrit secrètement depuis plusieurs mois : l'abandon de la Constitution démocratique de 1793. Déjà, dans la séance du 19 germinal (1), Pelet de la Lozère, insensible aux protestations véhémentes de la Montagne, a déclaré que les lois organiques devront être à la fois *correctionnelles* et *additionnelles*, qu'elles devront sur certains points, apporter des modifications importantes à la Constitution. La Convention s'est associée à cette opinion en autorisant la Commission des lois organiques à modifier la Constitution dans les dispositions où des amendements lui paraîtront nécessaires.

La commission en profite pour présenter un projet de constitution entièrement nouveau. Son président, Boissy d'Anglas, qui, le 5 messidor an III, dans un long discours préliminaire, vient rendre compte des travaux de la commission, ne cache pas l'aversion inspirée à celle-ci par « l'ouvrage informe » qu'est la Constitution de 1793 : « Nous avons cherché avec soin, dit-il, à en conserver tout ce qui pouvait être utile, à modifier ou à changer tout ce qui pouvait être contraire à votre unique but, le salut, la

(1) *Ibid.*, t. XXIV, p. 173.

liberté et la gloire du peuple français ; mais il est de notre devoir de vous déclarer que cette constitution méditée par des ambitieux, rédigée par des intrigants, dictée par la tyrannie et acceptée par la terreur, n'est que la conservation formelle de tous les éléments du désordre..... Nous vous déclarons tous unanimement que cette Constitution n'est autre chose que l'organisation de l'anarchie et nous attendons de votre sagesse, de votre patriotisme et de votre courage qu'au lieu de vous laisser abuser par de vains mots, vous saurez, après avoir immolé vos tyrans, ensevelir leur odieux ouvrage dans la même tombe qui les a dévorés » (1).

Plus de sanction populaire des lois ! Ce droit de ratification est, pour Boissy-d'Anglas, la première chose qu'il faut effacer de la Constitution : « Ceux qui rédigèrent cet article, dit-il, savaient tout aussi bien que nous qu'il est impossible de réunir les assemblées primaires aussi souvent, et plus difficile encore de faire délibérer tant de citoyens sur des objets de législation..... Faire de la France un peuple constamment délibérant, c'est arracher à l'agriculture ceux qui doivent s'y livrer avec constance, c'est arracher aux comptoirs du commerce, aux ateliers de l'industrie des hommes qui serviraient mieux leur pays par leur active assiduité que par de vaines déclamations, et par des discussions superficielles. » Parmi les arguments que Boissy-d'Anglas dirige contre la sanction populaire des lois, il en est un qui vaut d'être souligné, car il est particulièrement judicieux et nous ne sachons pas que les adversaires actuels du *referendum* en aient jusqu'à présent fait état : « Peut-on d'ailleurs, dit Boissy-d'Anglas,

(1) *Réimp. anc. Mon.*, t. XXV, p. 90.

supposer un assez grand accord d'intérêts et de volontés pour que la même loi pût être présentée sans danger à l'examen de toutes les sections de l'Empire? Ne voit-on pas à chaque instant la même loi utile aux uns, défavorable aux autres, contraire aux mœurs de ce département, conforme aux habitudes de celui-là, exciter entre les diverses parties de la République une division nécessairement funeste, armer le Nord contre le Midi? » En notre époque d'ardente lutte sur le terrain économique, où la question du libre-échange et du protectionnisme divise si profondément certaines régions de notre pays, les paroles de Boissy-d'Anglas demeurent, après un siècle, d'une brûlante actualité et apportent contre le *referendum* législatif un argument dont on ne saurait méconnaître la vigueur.

Dans son œuvre de réaction violente contre les idées qui avaient inspiré les auteurs de la Constitution de 1793, la Commission des Onze ne s'était pas arrêtée à mi-chemin; d'un trait de plume brutal, elle effaçait de la future Constitution le grand principe démocratique de *l'égalité politique*.

« L'homme raisonnable, disait Boissy-d'Anglas, ne peut exiger que l'égalité *civile*: nous devons être gouvernés *par les meilleurs* (1). » Les meilleurs, cela signifiait les plus éclairés et les plus intéressés au maintien des lois, ou, plus crûment, *les propriétaires* (2). Boissy n'hésitait pas

(1) *Réimp. anc. Mon.*, t. XXV, p. 92.

(2) « A bien peu d'exceptions près, vous ne trouverez de pareils hommes (les *meilleurs*) que parmi ceux qui possédant une propriété sont attachés au pays qui la contient, aux lois qui la protègent, à la tranquillité qui la conserve et qui doivent à cette propriété et à l'ai-

à prononcer le mot. « Un pays gouverné par les propriétaires est dans l'ordre social; celui où les non-propriétaires gouvernent est dans l'état de nature. » En conséquence, la commission proposait pour les membres du Corps législatif un véritable cens d'éligibilité.

En ce qui touche le droit d'élire, elle semblait admettre en principe l'égalité de tous les citoyens et le suffrage universel; mais par d'insidieux détours elle apportait à ce principe des restrictions considérables; sous prétexte d'exceptions « indispensablement nécessaires et rigoureusement justes », elle était d'avis de priver de ce droit, outre les mendiants, « les domestiques, ceux qui ne savaient ni lire ni écrire, qui n'avaient pas appris un art mécanique, ou qui n'étaient pas inscrits au rôle des contributions publiques (1) ».

Avec le projet de la commission, l'intervention directe du peuple dans la législation et dans le gouvernement disparaissait pour ainsi dire complètement; les citoyens ne pouvaient plus participer aux affaires de l'État que *par voie de représentation* et de délégation.

Le pouvoir législatif était confié non plus à une, mais à deux chambres, composées la première de 500 membres, la seconde de 250, élues par les mêmes électeurs, se renouvelant également par moitié tous les deux ans, et n'ayant entre elles que la différence de l'âge: trente ans pour le Conseil des Cinq-Cents, quarante ans pour la

sance qu'elle donne l'éducation qui les a rendus propres à discuter avec sagacité et justesse les avantages et les inconvénients des lois qui fixent le sort de leur patrie. » Discours de Boissy d'Anglas, t. XXV, p. 92.

(1) *Réimp. anc. Mon.*, t. XXV, p. 93.

seconde assemblée ou Conseil des Anciens, dont les membres devaient en outre être mariés ou veufs. Le Conseil des Cinq-Cents avait l'initiative, mais l'approbation des anciens donnait, seule, force de loi à ses résolutions.

Le pouvoir exécutif, soigneusement séparé du législatif, était remis aux mains d'un directoire de Cinq membres élus *par le Corps législatif* et se renouvelant chaque année par cinquième ; les attributions du directoire, comme celles du Corps législatif, étaient définies avec une rigueur où la Commission avait cru trouver le moyen d'éviter tout empiètement de l'un des deux pouvoirs sur l'autre.

Le Directoire surveillait et assurait l'exécution des décrets et des lois votés par le Corps législatif, nommait et révoquait les ministres, dirigeait l'administration, disposait de la force publique, pourvoyait enfin, conformément aux lois, à la sûreté intérieure et extérieure de la République.

Nous avons dit plus haut que l'intervention directe du peuple dans le gouvernement disparaissait presque complètement ; le projet de la Commission ne conservait, en effet, du système démocratique que le droit pour le peuple de nommer quelques-uns des agents administratifs et les magistrats judiciaires. Encore n'était-ce qu'à contre-cœur que la Commission avait consenti cette concession ; la crainte de heurter des préjugés trop fortement enracinés et de soulever de vives colères l'avait seule empêchée de réserver au pouvoir exécutif l'intégralité du droit de nomination des fonctionnaires.

La discussion sur ce projet de Constitution s'ouvrit le 16 messidor ; elle dura deux mois et fut marquée par quelques incidents intéressants. L'assemblée, tout d'abord, tint à joindre une « Déclaration des devoirs » à la déclai-

ration des droits dont, suivant l'usage établi depuis 1789, la nouvelle Constitution était précédée. La première, selon l'expression de Thibaudeau, était le *contre-poison* de la seconde.

Le système électoral proposé par la commission donna lieu à des débats assez vifs; l'américain Thomas Payne prit énergiquement la défense du suffrage universel; il soutint que chaque individu tenant son droit de lui-même et de la nature, nul n'avait le droit de l'en priver, et que refuser le droit électoral aux Français non inscrits sur le rôle des contributions directes, c'était traiter en ilotes la majorité des citoyens (1). L'argument, à coup sûr, était fait pour embarrasser la commission qui avait elle-même reconnu que le pouvoir d'élire était non une fonction, mais un droit.

Lanjuinais, toutefois, interprétait le sentiment général de ses collègues en ripostant à Payne que les droits politiques n'étaient pas des droits proprement dits et que si le système de Payne était vrai il faudrait concéder ces droits même aux femmes, aux furieux, aux insensés, « aux hommes qui n'ont rien et que le besoin met à la merci de celui qui les paye (2) ». La Convention, cependant, quelque intime désir qu'elle en eût, hésitait à adopter le système antidémocratique du Comité; elle finit par se rallier à un amendement de Génissieux accordant l'électorat à tout individu inscrit sur le registre des contributions directes pour une contribution égale à la valeur locale de trois journées de travail (3). Les condamnés, les

(1) *Réimp. anc. Mon.*, t. XXV, p. 171.

(2) *Réimp. anc. Mon.*, t. XXV, p. 196.

(3) *Réimp. anc. Mon.*, t. XXV, p. 219.

fous, les interdits, les domestiques et les mendiants demeuraient privés du droit de suffrage.

Le mode d'élection fut aussi l'objet, dans la séance du 24 messidor, d'un débat important. La commission avait proposé le système de l'élection directe; Louvet et Debry lui opposèrent celui de l'élection à deux degrés, qui d'après eux, garantissait bien mieux la liberté, l'égalité, la pureté électorales; après une discussion assez confuse où chacune des deux opinions trouva des défenseurs dans tous les partis, l'Assemblée se rallia au système des corps électoraux. Elle décréta qu'il y aurait dans chaque département, une assemblée électorale, élue par les assemblées primaires, à raison d'un électeur par deux cents citoyens inscrits sur les listes communales; pour être nommé électeur, il fallait avoir vingt-cinq ans, et posséder à titre de propriétaire, locataire ou fermier, un revenu déterminé; les membres des assemblées électorales devaient être nommés chaque année, et ne pouvaient être réélus qu'après un intervalle de deux ans. Les assemblées électorales, ainsi constituées, étaient chargées d'élire : les membres du Corps législatif, les membres du tribunal de cassation; les haut-jurés, les administrateurs de départements, le président, l'accusateur public et le greffier du Tribunal criminel, les juges du Tribunal civil. Les assemblées primaires, outre la nomination des assemblées électorales conservaient la nomination : des juges de paix et de leurs assesseurs, du président de l'administration municipale du canton, ou des officiers municipaux dans les communes au dessus de cinq mille habitants (1).

Vint ensuite le débat sur la division du Corps législatif;

(1) *Réimp. anc. Mon.*, t. XXV, p. 246 et suiv.

l'opinion, jadis enracinée, que le système d'une assemblée unique était le seul acceptable, était, depuis les orages de la période terroriste, tombée dans un profond discrédit ; aussi le principe de la division du Corps législatif en deux chambres fut-il admis sans difficulté (1). Le débat ne porta que sur l'organisation de ces deux corps délibérants ; en fin de compte, l'Assemblée accepta le projet de la commission avec quelques modifications ; il fixait la durée de la législature à quatre ans et décidait que les conseils se renouvelleraient par moitié tous les deux ans ; la Convention ramena la durée de la législature à trois ans, et décréta que les conseils seraient renouvelés par tiers chaque année. Malgré Cambacérès et quelques autres membres qui demandaient la rééligibilité indéfinie, elle résolut en outre, conformément aux conclusions de la commission, que les membres sortants, après trois années de législature, ne pourraient être réélus qu'après un intervalle de deux ans.

C'est au cours de la discussion laborieuse ouverte sur cette question de l'organisation du Corps législatif que Sieyès, après s'être longtemps fait prier, consentit enfin, sur les instances réitérées d'admirateurs d'autant plus enthousiastes que le « sublime mécanicien » demeurerait plus discret et plus impénétrable, à lever le voile sur les mystères de ses conceptions constitutionnelles (2).

L'oracle parla et la désillusion de ses auditeurs fut, paraît-il, très grande. L'examen sort du cadre de notre étude des vastes et prétentieuses conceptions qu'il développa sur le système de l'*équilibre*, la division des procura-

(1) *Réimp. anc. Mon.*, t. XXV, p. 268 et suiv.

(2) *Réimp. anc. Mon.*, t. XXV, p. 291 et suiv.

tions et l'unité d'action, la *jurie constitutionnaire* et la *jurie pétitionnaire* ; nous en retrouverons, au surplus, l'application partielle dans la Constitution de l'an VIII. Un passage du discours de Sieyès mérite toutefois de nous retenir, celui où, reprenant avec plus d'ampleur la thèse qu'il avait déjà soutenue devant la Constituante, Sieyès exposa, parallèlement à la critique du gouvernement direct ou démocratique, les avantages et la supériorité du système représentatif.

« Tout est représentation dans l'état social, disait-il. Elle se trouve partout dans l'ordre privé comme dans l'ordre public ; elle est la mère de l'industrie productive et commerciale ; comme des progrès libéraux et politiques. Je dis plus, elle se confond avec l'essence même de la vie sociale.

« J'avais entrepris, il y a plus de deux ans, de démontrer que c'est au système représentatif à nous conduire au plus haut point de liberté et de prospérité dont il soit possible de jouir.

« Les amis du peuple de ce temps-là firent arrêter mon travail à l'impression après la première feuille. Dans leur ignorance crasse, ils croyaient le système représentatif incompatible avec la démocratie, comme si un édifice était incompatible avec sa base naturelle ; ou bien ils voulaient s'en tenir à la base, imaginant sans doute que l'état social doit condamner les hommes à *bivagner* toute leur vie.

« Je voulais prouver qu'il y a tout à gagner pour le peuple à mettre en représentation toutes les natures de pouvoir dont se compose l'établissement public, en se réservant le seul pouvoir de commettre tous les ans des hommes sensés et immédiatement connus de lui, pour

renouveler la portion sortante de ses représentants pétitionnaires, législatifs et communaux.....

« Mais alors, comme à présent encore, il régnait une erreur grandement préjudiciable ; c'est que le peuple ne doit déléguer de pouvoirs que ceux qu'il ne peut exercer lui-même. On attache à ce prétendu principe la sauvegarde de la liberté : c'est comme si l'on voulait prouver aux citoyens qui ont besoin d'écrire à Bordeaux, par exemple, qu'ils conserveront bien mieux toute leur liberté s'ils veulent se réserver le droit de porter leurs lettres eux-mêmes, car ils le peuvent, au lieu d'en confier le soin à cette partie de l'établissement public qui en est chargée.

« Peut-on voir, dans un si mauvais calcul, les véritables principes. Au lieu d'engager le peuple à se réserver l'exercice de tous les pouvoirs qu'il est de son intérêt de mettre en représentation, il serait plus utile et plus juste de lui dire : Gardez-vous d'attacher à la qualité d'un représentant unique tous les droits que vous avez vous-même ; distinguez soigneusement vos différentes procurations représentatives, et que la Constitution ne permette à aucune classe de vos représentants de sortir des limites de sa procuration spéciale... Mais, dira-t-on, que deviennent alors les pouvoirs illimités ? *Les pouvoirs illimités sont un monstre en politique*, et une grande erreur de la part du peuple français. Il ne la commettra plus à l'avenir. Vous lui direz encore une grande vérité trop méconnue parmi nous, c'est qu'il n'a pas lui-même ces pouvoirs, ces droits illimités, que ses flatteurs lui ont attribués. Lorsqu'une association politique se forme, on ne met point en commun tous les droits que chaque individu apporte dans la société, toute la puissance de la masse entière des individus.

« On ne met en commun, sous le nom de pouvoir public

on politique, que le moins possible, et seulement ce qui est nécessaire pour maintenir chacun dans ses droits et ses devoirs. Il s'en faut bien que cette portion de puissance ressemble aux idées exagérées dont on s'est plu à revêtir ce qu'on appelle la souveraineté; et remarquez que c'est bien de la souveraineté du peuple que je parle, car s'il en est une, c'est celle-là. Ce mot ne s'est présenté si colossal devant l'imagination que parce que l'esprit des Français, encore plein de superstitions royales, s'est fait un devoir de le doter de tout l'héritage de pompeux attributs et de pouvoirs absolus qui ont fait briller les souverainetés usurpées.

« Et moi, je dis qu'à mesure qu'on s'éclairera, qu'on s'éloignera des temps où l'on a cru savoir, quand on ne faisait que vouloir, la notion de la souveraineté rentrera dans ses justes limites, car, encore une fois, la souveraineté du peuple n'est point illimitée, et bien des systèmes prônés, honorés, y compris celui auquel on se persuade encore d'avoir les plus grandes obligations, ne paraîtront plus que des conceptions monacales, de mauvais plans de ré-totale, plutôt que de république, également funestes à la liberté, et ruineux de la chose publique comme de la chose privée... »

Par considération pour Sieyès, la Convention avait bien voulu renvoyer à l'examen de la Commission des Onze son plan de constitution; acte de pure courtoisie, car, pierre à pierre, la commission s'empressa d'émietter le « grand édifice » de l'ingénieux métaphysicien; celui-ci, drapé dans une dignité dédaigneuse, se résigna à attendre des temps meilleurs, les yeux levés vers l'horizon où déjà commençait à poindre l'étoile du César Bonaparte.

Pour en terminer avec la discussion constitutionnelle, nous signalerons encore les controverses auxquelles donna

lieu devant le Convention l'organisation du pouvoir exécutif. Le mode de nomination du Directoire remit en question le principe de l'intervention du peuple. Villetard, Eschassériaux et Saint-Martin estimaient que si le Directoire était nommé par le Corps législatif il n'aurait aucune force propre (1).

Or, le principe de la division des pouvoirs ne permettait pas que l'un d'eux fût ou parût subordonné à l'autre ; il fallait donc constituer le Directoire d'une manière indépendante. En conséquence, Eschassériaux proposait que les directeurs fussent nommés *directement par le peuple* ou que, du moins, les collèges électoraux présentassent des candidats, et que le peuple choisit.

Et Villetard déclarait dogmatiquement : « A Rome, c'était le peuple qui nommait les consuls ; il n'y a de démocratie que là où le peuple nomme ses fonctionnaires (2). »

Avec un grand sens politique et une claire vision des dangers que présentait ce système, Lanjuinais et Mailhe reprirent contre l'élection du pouvoir exécutif par le peuple l'argumentation judicieuse que nous avons vue développée, lors des discussions constitutionnelles de 1791 et de 1793, par plusieurs orateurs, notamment Robespierre et Saint-Just. « Je ne vois rien de plus effrayant pour la liberté, disait Mailhe, que le système de l'élection. Où serait donc la *représentation* nationale ? N'écarterait-elle pas dans le pouvoir exécutif en caractères et plus frappants et plus réels que dans le Corps législatif ? Et quel levier de puissance cette idée seule ne pourrait-elle pas produire ! Si à tous les moyens puissants et effectifs

(1) *Réimp. anc. Mon.*, t. XXV, p. 335 et suiv.

(2) *Réimp. anc. Mon.*, t. XXV, p. 336.

d'exécution, le Directoire joint le prestige et l'ascendant d'un choix émané du peuple, où sera la garantie de la liberté ? Revêtu de la même ou d'une plus grande autorité morale que le Corps législatif et réunissant, de plus, tous les ressorts de la puissance exécutive, le Directoire ne pourra-t-il pas lutter avec un irrésistible avantage contre la puissance législative et ne parviendra-t-il pas à éluder, à dissoudre cette responsabilité sans laquelle tout pouvoir exécutif est ou devient royauté ou despotisme ?... »

L'assemblée eut la sagesse que n'auront pas les Constituants de 1848, de ne pas dédaigner un aussi sage avis ; elle décida que les membres du Directoire seraient nommés par le Conseil des Anciens, sur une liste de candidats présentée par le Conseil des Cinq-Cents (1).

Le texte définitif de la Constitution fut adopté dans la séance du 29 thermidor (2). Son titre XIII, prévoyant le cas de revision, instituait une procédure longue et compliquée, se rapprochant de celle que la Constituante avait établie pour la revision de la Constitution de 1791.

La proposition de revision devait émaner du Conseil des Anciens, être ratifiée par les Cinq-Cents et se répéter trois fois de suite, de trois en trois ans. Au bout de ces neuf années, une assemblée composée de deux députés par département devait être convoquée qui reviserait les articles visés par la résolution du Corps législatif et soumettrait son projet de réforme à l'acceptation *des assemblées primaires*. Celles-ci, notons-le, n'étaient pas consultées préalablement sur la convocation de l'Assemblée de revision et n'avaient part, en aucun cas, à l'initiative

(1) *Réimp. anc. Mon.*, t. XXV, p. 345.

(2) *Réimp. anc. Mon.*, t. XXV, p. 522.

constituante. Mais le droit qui leur était accordé de ratifier l'œuvre de l'Assemblée de revision n'en consacrait pas moins le principe du pouvoir constituant du peuple.

Daunou, d'ailleurs, n'avait pas oublié de le proclamer au moment même où la Convention passait au vote pour l'adoption du texte définitif de l'acte constitutionnel. « La Constitution, disait-il, n'aura son effet que du jour où elle sera acceptée par le peuple (1). »

Conformément à ce principe et au précédent de 1793, l'Assemblée se préoccupa de soumettre à la ratification populaire l'œuvre de transaction entre la monarchie limitée et la République (2) qui venait de sortir de ses mains.

Désireux de paix et de légalité, après la longue période de troubles qu'il venait de traverser sous un régime que la nécessité avait fait extra-légal, le pays paraissait disposé à sanctionner sans difficultés et sans protestations, quelque peu démocratique qu'elle fût, la nouvelle constitution.

Mais une décision imprévue de la Convention devait rallumer, à Paris tout au moins, la flamme mal éteinte des insurrections. Régulièrement, son œuvre constitutionnelle terminée, l'Assemblée de 1795 aurait dû, à l'exemple de la Constituante, se dissoudre, se retirer, céder la place à la nouvelle législature dont elle venait de décréter la convocation et de régler les attributions. Elle ne le fit

(1) *Réimp. anc. Mon.*, t. XXV, p. 522.

(2) Borgeaud, *op. cit.*, p. 255. « Cette constitution, bien que nominale-ment républicaine, se rapprochait donc plus que la constitution de 1791, bien que nominale-ment monarchique, de la vraie monarchie constitutionnelle... » Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, p. 573.

pas. Elle avait décidé que le Corps législatif institué par elle se renouvellerait par tiers et chaque année. Elle s'appliqua cette règle à elle-même; par un décret du 5 fructidor, elle résolut, sur la proposition du Comité des Onze, que le nouveau Corps législatif se composerait pour les deux tiers (soit 500 députés) de membres de l'Assemblée actuelle, et pour un tiers seulement de nouveaux élus.

Par un autre décret, rendu le 13 fructidor, elle statua que les assemblées électorales nommeraient ces deux tiers, en les choisissant, soit dans la députation actuelle de leur département, soit parmi les autres membres de la Convention (1). Ce décret portait en outre que dans le cas où, par suite d'élections doubles ou multiples, le chiffre obligatoire de cinq cents ne serait pas atteint, ce nombre serait complété par les Conventionnels élus sur une liste triple de candidats présentés par les assemblées électorales (2).

Le procédé, en droit, était condamnable : la Convention jugea que la gravité des circonstances le justifiait. L'horizon politique s'obscurcissait encore de nuages menaçants; l'avenir était gros d'inquiétants aléas, l'infatigable haine royaliste soulevait dans les départements le flot tumultueux des passions contre-révolutionnaires. Que serait la majorité qui sortirait des élections nouvelles? En quelles mains allait tomber le dépôt sacré de la Constitution?

La Convention estima qu'elle seule pouvait et devait défendre contre des entreprises liberticides les institutions

(1) V. pour la discussion très vive à laquelle cette résolution donna lieu : *Réimp. anc. Mon.*, t. XXV, rapport Baudin, p. 526 et suiv.

(2) Ce choix porta sur un chiffre de 104 membres.

qu'elle venait de donner à la France (1); le système du renouvellement par tiers qu'elle s'appliquait, assurait sa domination au moins pour un an dans le Corps législatif, et pour trois ans dans le Directoire. Elle vota les deux décrets à la presque unanimité.

Mais, respectueuse de la volonté populaire, elle décida que ces décrets seraient soumis à son verdict souverain en même temps que l'acte constitutionnel. En conséquence les assemblées primaires furent convoquées pour le 20 fructidor (6 septembre) à l'effet d'accepter ou de rejeter la Constitution et les deux décrets (2). Les armées, elles-mêmes, étaient appelées à voter sur le champ de bataille qu'elles occuperaient au moment où leur parviendrait l'acte constitutionnel. Le décret de convocation stipulait en outre qu'une fois leur vote émis sur la Constitution et les décrets, les assemblées primaires, immédiatement, procéderaient à la nomination des électeurs que chacune d'elles devait fournir aux termes de la Constitution. Touchant le mode de votation, l'Assemblée avait décrété que « chaque votant donnerait son suffrage *de la manière qui lui serait convenable* » (3).

(1) « Quelle occasion de l'accuser, de dire qu'elle voulait s'éterniser, qu'elle dépassait son droit ! Eh bien, la situation commandait. On ne pouvait faire autre chose. Est-ce au nom de la politique que nous la justifions ? C'est au nom de l'humanité, c'est au nom du sang humain. S'il coulait dans le Midi, dans l'Ouest, malgré la Convention, que serait-il arrivé si sa disparition totale, si la réaction subite d'une nouvelle assemblée, novice, molle, rétrograde, eût ôté les dernières barrières, un moment supprimé l'autorité publique ? » Michelet, *Histoire du XIX^e Siècle*.

(2) *Réimp. anc. Mon.*, t. XXV, p. 561.

(3) *Réimp. anc. Mon.*, t. XXV, p. 351 ; art. VI, tit. II, « De la présentation de l'acte constitutionnel aux assemblées primaires ».

Le texte des décrets et de l'acte constitutionnel fut envoyé aux assemblées et aux armées, sous l'escorte d'une adresse au peuple que Berlier avait rédigée (1). L'acceptation de la Constitution ne paraissait pas douteuse, celle des décrets était plus problématique. Ils étaient combattus à la fois par les sections de Paris, qui y voyaient une violation intolérable des principes de la souveraineté nationale, et par les royalistes qui avaient espéré que les élections générales leur donneraient dans le nouveau Corps législatif sinon une majorité, du moins un nombre de sièges de beaucoup supérieur à celui dont ils disposaient dans l'assemblée actuelle. Ils s'efforcèrent donc, par une campagne d'une extrême violence, de faire rejeter les décrets par le peuple. Pastoret, les frères Lacretelle, La Harpe, les généraux Danican, Miranda et Servan, les aventuriers Lemaître et Marchenna (2), déchaînés par eux, attaquèrent les décrets au nom de la souveraineté du peuple, cependant que les « muscadins de la jeunesse dorée » venaient chaque jour assiéger les portes de la Convention et brandir sur la tête de ses membres la menace de leurs gourdins.

Le résultat du recensement général des votes fut proclamé dans la séance du 1^{er} vendémiaire an IV par Gomaire au nom du comité des décrets (3). Ce dernier, à ce moment avait reçu 6.337 procès-verbaux d'assemblées primaires. 269 de ces procès-verbaux ne constataient pas le nombre des votants; il en était de même de la majeure partie des procès-verbaux des armées. Les 6.068 procès-

(1) V. le texte de ce document dans le *Moniteur*, t. XXV, p. 363.

(2) Villiaumé, *Histoire de la Révolution française*, t. III, p. 442.

(3) *Réimp. anc. Mon.*, t. XXVI, p. 31 et suiv.

verbaux qui en faisaient mention accusaient un chiffre de 958.226 suffrages : 41,892 seulement avaient rejeté la Constitution ; 914.833 l'avaient acceptée ; l'acte constitutionnel recueillait donc une majorité de 872.691 voix.

Le vote sur les décrets était loin d'offrir un chiffre aussi considérable de suffrages. Les procès-verbaux constataient un chiffre de 263.131 votants sur lesquels 167.758 seulement avaient accepté les décrets des 5 et 13 fructidor ; une minorité considérable de 95.373 suffrages s'était prononcée contre eux. Encore ces chiffres parurent-ils inexacts à certains membres de l'Assemblée qui soupçonnaient le comité de recensement de les avoir falsifiés ; Pelet de la Lozère, notamment, s'opposait à ce que les deux décrets fussent déclarés lois de l'Etat avant qu'une vérification scrupuleuse des scrutins eût établi l'exactitude des chiffres annoncés. La Convention passa outre et son président Berlier proclama solennellement que le peuple français avait accepté la Constitution et les décrets (1).

Il paraît certain que la majorité des départements s'était prononcée en faveur de ces derniers ; par contre il semble peu douteux que la ville de Paris les eût refusés (2). Aussi, le décret de la Convention proclamant ces décrets lois de l'Etat fut-il le signal de l'insurrection que depuis plusieurs mois d'ailleurs le parti royaliste ne cessait de préparer avec une inlassable ardeur. Ce parti avait fait venir à Paris un grand nombre d'émigrés (3) ; il n'avait rien épargné

(1) *Réimp. anc. Mon.*, t. XXVI, p. 32.

(2) « En réalité, quel que fût le sentiment de Paris, la Convention avait une haute légitimité dans l'appui d'un très grand peuple des départements ». Michelet, *Histoire du XIX^e Siècle. Contrà*, V. Taine, *La Révolution*, t. III, p. 560 et suivantes.

(3) Villiaumé, *op. cit.*, p. 442.

pour susciter une émeute avant le 20 vendémiaire, date fixée par la Convention pour les élections du Corps législatif. On sait les résultats de cette insurrection du 13 vendémiaire dont la répression devait commencer la fortune du général Bonaparte.

Quelques jours après sa victoire, la Convention proclama les résultats définitifs de la consultation populaire sur la Constitution et les décrets : la première était acceptée par 1.057.390 suffrages contre 40.977 ; les décrets recueillaient 205.498 votes favorables contre 108.874 hostiles (1).

Le 29 vendémiaire, à deux heures de l'après-midi, la Convention déclarait sa mission remplie et sa session terminée (2).

(1) Tableau du dépouillement et du recensement du vœu des assemblées primaires et des armées de terre et de mer sur la constitution présentée par la Convention nationale à l'acceptation du peuple français et sur les décrets des 3 et 13 fructidor soumis à la sanction : imprimé par ordre de la Convention en Vendémiaire an IV.

(2) *Réimp anc. Mon.*, t. XXVI, p. 349.

CHAPITRE IV

CONSTITUTION DE L'AN VIII

La Constitution de l'an III dure quatre ans. Le 18 brumaire an VIII, l'épée d'un factieux lacère dans le livre du droit la page où la Convention l'écrivit (1). Jusque-là, depuis 1789, les mots de liberté politique et de souveraineté du peuple n'ont pas été de vains mots. Il n'en va plus être de même sous le régime qui s'instaure : « Un gouvernement plus fort et beaucoup plus absolu que celui que la Révolution avait renversé ressaisit alors et concentre tous les pouvoirs, supprime toutes les libertés si chèrement payées, met à leur place leurs vaines images, appelant souveraineté du peuple les suffrages d'électeurs qui ne peuvent *ni s'éclairer, ni se concerter, ni choisir*; vote

(1) « Si Napoléon devait se perdre et nous perdre lui-même plus tard, c'était non par faute de génie, mais *par faute d'un droit*. Un droit, c'est une inviolabilité; mais un droit, c'est une limite. Il limite une fortune, mais aussi il limite la folie. Nous faisons donc un grand reproche moral et politique à M. Thiers d'avoir jeté au début de son histoire, un voile d'annistie et une pluie de lauriers sur la journée du 18 brumaire. Cette faute historique le poursuivra partout dans le cours de son récit. On a beau ensevelir la conscience dans un drapeau de victoire, elle n'est pas tuée, et elle se réveille toujours à toutes les crises de l'existence du soldat qui lui a porté un coup d'épée. » Lamartine, *Cours familier de littérature*, t. VIII, p. 117.

libre de l'impôt, l'assentiment d'assemblées muettes ou asservies, et, tout en enlevant à la nation la faculté de se gouverner, les principales garanties du droit, la liberté de penser, de parler et d'écrire, c'est à-dire ce qu'il y avait eu de plus précieux et de plus noble dans les conquêtes de 89, se pare encore de ce grand nom (1) ».

Le lendemain de l'attentat, un décret adopté par un certain nombre de membres du Conseil des Cinq-Cents et approuvé par le Conseil des Anciens avait adjoint aux trois consuls provisoirement institués deux commissions législatives de vingt-cinq membres chacune, chargées de préparer *les changements* reconnus nécessaires à la Constitution de l'an III (2). Ces changements devaient être ultérieurement soumis à l'approbation des deux Conseils, qui s'étaient docilement laissé proroger au 1^{er} ventôse. « Mais, dit Lanfrey, on ne s'arrêta pas un instant à l'idée de tenir un engagement qui n'était qu'un des nombreux mensonges de cette journée fameuse. Ce qu'on voulait, c'était refaire la Constitution de toutes pièces (3). »

Désigné par un choix unanime, comme architecte du nouvel édifice, Sieyès, du 20 au 30 brumaire, dicta or-

(1) A. de Tocqueville, *l'Ancien régime de la Révolution*, avant-propos, pp. vii et viii.

(2) Décret du 19 brumaire, art. XI : « Les deux commissions sont encore chargées de préparer... les changements à porter aux dispositions organiques dont l'expérience a fait sentir les vices et les inconvénients. Art. xii : « Les changements *ne peuvent avoir pour but que de consolider, garantir et consacrer inviolablement la souveraineté du peuple français*, la République une et indivisible, *le système représentatif*, la division des pouvoirs, la liberté, l'égalité, la sûreté et la propriété. » *Réimp. anc. Mon.*, t. XXIX, p. 894.

(3) Lanfrey, *Histoire de Napoléon 1^{er}* ; Paris, 1868, t. II, p. 22.

gueilleusement à Boulay de la Meurthe le plan de Constitution qu'il mûrissait depuis de longues années dans le secret de ses méditations; après son échec de l'an III, le « sublime mécanicien » n'avait cessé d'amender, de corriger, de polir l'œuvre prétentieuse et byzantine dont il avait sans succès développé les grandes lignes devant la Convention (1). Jamais rien d'aussi ingénieux n'avait été imaginé pour asseoir un pouvoir absolu sur l'illusion d'une constitution démocratique.

Mais cette fois encore, Sieyès n'obtint qu'un succès relatif; son projet n'eut pas l'heur de plaire entièrement à celui dont la volonté dominatrice prétendait déjà diriger seule les destinées de la France. Bonaparte, dans une lettre écrite en 1797 à Talleyrand, avait exposé ses vues personnelles sur le gouvernement (2); une idée essentielle s'en dégagait avec netteté; l'idée fondamentale de l'Empire: l'établissement d'un pouvoir exécutif dont le chef serait *le seul représentant effectif de la nation*, le seul héritier des droits souverains du peuple.

Le projet de Sieyès, encore que son auteur se fût efforcé de prévoir et de satisfaire les secrets désirs de Bonaparte, était loin de réaliser cette conception. Il concentrait les attributs du Gouvernement dans la personne d'un magistrat unique, image effacée d'un roi constitutionnel, le Grand Électeur, élu par un Sénat conservateur, richement

(1) Pour l'analyse du projet de Sieyès, V. Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, p. 444 et suiv.. Duguît et Monnier, *op. cit.*, p. LVII et suiv.; et surtout le chap. xiv de l'*Histoire de la Révolution française*, de Mignet qui a pu retracer très exactement les ressorts de la machine politique de Sieyès grâce aux explications que Daunou, qui les tenait de Sieyès lui-même, lui a fournies.

(2) Lanfrey, *op. cit.*, t. I, p. 239.

doté, environné de tout l'éclat du pouvoir, représentant la République au dedans et au dehors, signant les traités, mais n'ayant qu'une fonction active, celle de nommer et de révoquer les principaux fonctionnaires et les deux consuls de l'intérieur et de l'extérieur : C'est à ces deux consuls que le projet de Sieyès avait confié l'exercice réel du pouvoir, et la nomination des ministres. Le Grand Électeur, lui, *régnait mais ne gouvernait pas*. En outre, et malgré qu'il en eût, il pouvait être *absorbé*, c'est-à-dire révoqué, par le Sénat qui l'avait élu, et qui, du jour au lendemain, avait, en le nommant sénateur, le droit de l'arracher du pouvoir, tout citoyen nommé sénateur, devenant inhabile à tout autre fonction.

C'est surtout cette inaction forcée du Grand Électeur, dont le poste lui était par avance dévolu, qui avait, dans le projet Sieyès, déplu à Bonaparte ; le futur premier consul déclarait ne pas vouloir se résigner au rôle d'un « porc à l'engrais » destiné, une fois engraisé, à être tué par le Sénat. Il ne se montra pas d'ailleurs plus satisfait des deux projets de constitution que lui présentèrent successivement Daunou et les sections des deux commissions législatives. En fin de compte, ce fut dans son salon et sous sa dictée, le « vertueux » Daunou tenant la plume, que s'élabora définitivement ce qui devait être la Constitution de l'an VIII (1).

C'est par l'organisation du système électoral que débute cette Constitution ; du projet compliqué de Sieyès, Bonaparte a conservé la grande mystification des trois listes superposées, dont le système annule complètement l'intervention du peuple dans ses affaires, c'est par l'élection

(1) Buchez et Roux, t. XXX, p. 279.

que se réalise dans les gouvernements représentatifs le principe démocratique; dans la Constitution de l'an VIII, elle devient une formalité dérisoire; elle est confisquée tout entière au profit d'un pouvoir *non élu* (1); on conserve les apparences d'un suffrage universel, en confisquant en réalité le suffrage au profit de *notabilités* (2). Ce système consiste dans une sorte « d'épuration graduelle » (3) du Corps électoral. Tout français âgé de 21 ans accomplis, inscrit sur le registre civique de son arrondissement communal et résidant sur le territoire de la République est citoyen; *mais tout citoyen n'est pas électeur*. L'élection comporte en effet trois degrés.

Les citoyens de chaque arrondissement communal (4) désignent par leurs suffrages « ceux d'entre eux qu'ils croient les plus propres à gérer les affaires publiques »; il en résulte une « liste communale ou de confiance » contenant un nombre de noms égal au dixième du nombre des citoyens ayant droit d'y coopérer. C'est dans cette première liste communale que doivent être choisis *par le pouvoir exécutif* les fonctionnaires publics de l'arrondissement, maires, juges, administrateurs communaux.

Les citoyens compris dans les listes communales d'un département désignent à leur tour un *dixième* d'entre eux; ce choix forme une « liste départementale » dans laquelle sont pris, également par le *pouvoir exécutif*, les fonctionnaires publics du département.

(1) Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, p. 450; Weill, *op. cit.*, p. 55

(2) Duguit et Monnier, *op. cit.*, p. LXIX.

(3) *Code des Elections Politiques*, par Eugène Pierre, p. 25.

(4) Le territoire est divisé en départements et en arrondissements communaux.

Enfin les citoyens portés sur la liste départementale désignent pareillement un dixième d'entre eux, composant une « liste nationale » dans laquelle *le Sénat* prend les membres du Corps législatif et du Tribunal, les consuls, les juges de cassation et les membres de la Cour des Comptes. Une seule nomination immédiate est réservée aux citoyens, celle des juges de paix ! C'est tout ce qui subsiste du système du gouvernement direct.

Le pouvoir législatif s'exerce par le concours du Gouvernement, du Tribunal et du Corps législatif ; le Gouvernement propose les lois dont les projets ont été préparés par un Conseil d'État sous sa direction. Le Tribunal, composé de cent membres, discute les projets de loi et en vote l'adoption ou le rejet. Le Corps législatif, composé de trois cents membres, est un corps « muet » ; il fait la loi en statuant, par scrutin secret *et sans aucune discussion* de la part de ses membres, sur les projets de loi débattus devant lui par les orateurs du Tribunal et du Gouvernement.

En dehors et au dessus de ces assemblées, la Constitution établit un Sénat conservateur, composé de quatre-vingts membres inamovibles. Les trois consuls, Bonaparte, Sieyès et Roger Ducos, devaient nommer les 31 premiers membres de ce Sénat ; celui-ci devait ensuite se compléter lui-même en choisissant ses membres sur une liste de trois candidats présentés le premier par le Corps législatif, le second par le Tribunal, le troisième par le premier Consul. Le Sénat procède aux nominations énumérées plus haut et maintient ou annule les actes qui lui sont déferés comme inconstitutionnels par le Tribunal ou le Gouvernement.

Le pouvoir exécutif ou gouvernement est confié à trois

consuls nommés pour dix ans et indéfiniment rééligibles ; chacun d'eux est élu avec la qualité distincte de premier, second et troisième consul. En réalité, c'est le premier consul qui fait tout, qui réunit dans ses mains toutes les fonctions du gouvernement, tout le pouvoir formidable de l'exécutif.

Les deux autres « regardent faire », ils ont seulement voix consultative.

En face d'un « décor » de système électoral et d'une « apparence de pouvoir législatif, seule réelle, seule vivante, la toute-puissance du premier se dresse, écrasante.

Le Premier Consul promulgue les lois, nomme et révoque les membres du Conseil d'État, les ministres, les ambassadeurs, les officiers de terre et de mer, les membres de l'Administration supérieure et ceux des administrations locales ; il nomme tous les juges criminels et civils, autres que les juges de paix et les membres du tribunal de cassation, sans toutefois pouvoir les révoquer. Il lui appartient encore de proposer les lois et de faire les règlements nécessaires pour assurer leur exécution ; de diriger les recettes et les dépenses de l'État, conformément à la loi annuelle, déterminant le montant des unes et des autres, et de surveiller la fabrication des monnaies ; de décerner des mandats d'arrêt et des mandats d'amener contre les personnes présumées auteurs ou complices d'une conspiration contre l'État ; de distribuer les forces de terre et de mer et d'en régler la direction ; d'entretenir les relations politiques au dehors, de conduire les négociations, de faire les stipulations préliminaires, de signer et faire signer et conclure les traités de paix, d'alliance, de neutralité, de commerce et autres conventions, sous la seule condition de soumettre ces traités et conventions,

aussi bien que les déclarations de guerre, au Corps législatif, et de les faire discuter comme des lois.

Pour l'aider dans l'accomplissement de ses multiples et souveraines fonctions, le Premier Consul a, auprès de lui, un Conseil d'État et des ministres, *qu'il a choisis lui-même* dans la liste des notabilités nationales.

Tel est le système politique établi par la Constitution de l'an VIII ; c'est bien là, comme le dit Lanfrey « la ruine complète et irrémédiable de tout ce qui fait l'exercice du système représentatif, l'anéantissement au profit d'un seul de toutes les conquêtes libérales de la Révolution (1). » En dehors du pouvoir de Bonaparte, que l'article 39 de la Constitution nomme Premier Consul, en lui adjoignant, sur sa demande, Cambacérès et Lebrun, il n'y a que « des mots et de vains simulacres ». L'égalité politique, base fondamentale de la démocratie, cette égalité sans laquelle la souveraineté du peuple n'est qu'un mot vide de sens, périt en fait le jour où cette Constitution est rédigée. Pour n'avoir pas à lui rendre hommage, ne fût-ce qu'en théorie, Bonaparte rompant avec les traditions de la Révolution dont il se proclame le continuateur, n'a pas voulu que la nouvelle constitution fût précédée d'une déclaration des droits.

Bonaparte, se considérant déjà comme le « premier délégué du peuple » (2), ne pouvait admettre que d'autres partageassent avec lui le droit de faire la Constitution ; aussi ne daigna-t-il pas soumettre aux délibérations législatives le projet définitivement rédigé sous sa dictée. Dans la nuit du 21 au 22 frimaire (12 au 13 décembre), les

(1) Lanfrey, *op. cit.*, p. 37.

(2) Borgeaud, *op. cit.*, p. 261.

membres des Commissions furent appelés un à un pour donner leur signature : il va sans dire qu'aucun n'osa la refuser (1).

Il ne restait plus, après avoir confisqué la souveraineté du peuple, qu'à faire ratifier par le peuple lui-même sa propre abdication ; Bonaparte n'eut garde de négliger une « formalité » qui, sans présenter aucun risque, lui permettait de consolider son despotisme tout en sauvant les nécessaires apparences démocratiques. L'article 93 et dernier de la Constitution portait qu'elle serait « offerte de suite à l'acceptation du peuple français ». Mais les conditions mêmes dans lesquelles cette acceptation fut demandée et la manière dont la Constitution fut présentée à la sanction nationale montrent combien était affecté et dérisoire le prétendu respect de la souveraineté du peuple impliqué dans cette consultation.

La longue et chaleureuse « Adresse aux Français » qui, sous la Convention, recommandait à la faveur populaire les actes constitutionnels était, cette fois, remplacée par une brève et sèche proclamation où les Consuls, sur un ton sans réplique, affirmaient en dix lignes « que la Constitution était fondée sur *les vrais principes du gouvernement représentatif*, sur les droits sacrés de la propriété, de l'égalité, de la liberté. » Et cette déclaration, au moins stupéfiante, terminait le document : « *La Révolution est fixée aux principes qui l'ont commencée : elle est finie !* »

Le résultat de la consultation nationale n'étant douteux pour personne, il semble que Bonaparte eût dû y rechercher le facile bénéfice moral de l'impartialité en laissant

(1) Buchez et Roux, t. XXXVIII, p. 288, Duguit et Monnier, *op. cit.*, p. 71.

à l'émission du vœu populaire, une apparence, si fragile et illusoire fût-elle, de liberté. Il n'en fut rien. Les Commissions chargées de régler le mode de présentation de la Constitution au peuple reçurent l'ordre d'éviter que l'acte constitutionnel *fût soumis aux discussions des Assemblées primaires* (1). Se conformant à cette injonction, Boullay de la Meurthe, au nom de la section de Constitution, présenta un projet de résolution instituant un système de votation qui était la négation la plus brutale de la liberté du vote, — le système du *vote sur registre* (2).

Ce mode de votation « avait été pour la première fois proposé en France par Bourdon, aux jours de la commune

(1) Duguît et Monnier, *op. cit.*, p. 71.

(2) Voici le texte de ce projet : « La commission considérant que la constitution qui doit substituer à un gouvernement provisoire un ordre de choses définitif et invariable doit être sans délai présentée à l'acceptation des citoyens ; que le mode d'acceptation le plus convenable et le plus populaire est celui qui répond *le plus promptement* et le plus facilement aux besoins et à la juste impatience de la nation prend la résolution suivante :

Art. 1^{er}. — Il sera ouvert dans chaque commune de la République, des registres d'acceptation et de non acceptation. Les citoyens sont appelés à y consigner *ou faire consigner* leurs votes sur la Constitution qui leur est présentée.

II. — Ces registres seront ouverts au *secrétariat de chaque administration, au greffe de chaque tribunal, entre les mains des agens communaux, des juges de paix et des notaires*. Les citoyens ont la liberté de choisir entre les divers lieux de dépôt.

III. — Le délai pour voter dans chaque département est de *quinze jours* à dater de celui où l'acte constitutionnel est parvenu à l'administration centrale. Il est de *trois jours* pour chaque commune à dater de celui où l'acte constitutionnel est parvenu au chef-lieu de canton.

IV. — Les consuls de la République sont chargés de régulariser et

révolutionnaire ; c'était le système anglais des *poll-books*, des livres de vote « dans lesquels les électeurs des cités et des bourgs parlementaires inscrivaient leur suffrage lorsque l'élection, ordinairement faite à mains levées, était contestée par les intéressés (1). » Il suffit de se demander ce que peut être un vote par *oui* ou par *non*, sur des registres destinés à être conservés comme le témoignage de la bonne volonté des citoyens, envers le pouvoir détenteur de la Force, pour reconnaître l'inanité d'un pareil exercice du droit de suffrage. « Tous les électeurs, dit Lanfrey, purent inscrire leur nom et leur vote avec une pleine liberté, mais aussi, avec une pleine certitude *que ni l'un ni l'autre ne serait oublié*, circonstance qui suffisait à elle seule pour faire de ce prétendu appel à la nation la plus vaine des formalités (2) ». En même temps, d'ailleurs, qu'il enchaînait ainsi le vote par l'intimidation, Bonaparte suggérait aux généraux des proclamations dont les termes comminatoires étaient faits pour réduire au silence toute velléité d'opposition à la Constitution (3).

Le peuple accepta la Constitution du 22 Février an VIII

activer la formation, l'ouverture, la tenue, la clôture et l'envoi de ces registres.

V. — Ils sont pareillement chargés d'en proclamer le résultat.

(1) Borgeaud, *op. cit.*, p. 262.

(2) Lanfrey, *op. cit.*, p. 42.

(3) V. dans la *Correspondance de Napoléon*, l'ordre du général Lefebvre, 17 déc. 1799. En réponse à l'ordre que lui en donnait Bonaparte, Lefebvre adressait à ses soldats la proclamation suivante : « Soldats, nous sommes revenus aux beaux jours de la Révolution. Les emplois ne seront plus la proie des brigands. La Constitution met fin à toutes nos discussions. *Les factieux seuls peuvent la rejeter ; jurons par nos baïonnettes de les exterminer.* »

à la presque unanimité des suffrages exprimés ; sur 3.012.569 votants, 1.562 seulement s'étaient prononcés contre elle ; 3.009.445 l'avaient ratifiée (1). De même qu'il serait contraire à la réalité et à la raison de soutenir qu'en cette circonstance la nation exerça véritablement son pouvoir constituant, de même il serait contraire à la vérité historique de croire et d'écrire que la nation eût répondu autrement, si l'expression de son vœu avait été entourée des garanties de liberté dont nous avons constaté l'absence. Le peuple vit très bien, dans la question qui lui était posée ce qu'on lui demandait réellement, c'est-à-dire l'attribution d'un pouvoir presque absolu *au général Bonaparte*. Il ne vota pas ou ne pouvait pas voter sur une Constitution qu'il ne connaissait pas, qu'il n'avait pas lue, que des représentants nommés par lui n'avaient pas préalablement discutée, disséquée, démontée pièce à pièce à la pleine lumière de débats instructifs et édifiants ; il ne vota pas et ne pouvait pas voter sur une Constitution qu'on lui interdisait d'examiner et de discuter lui-même dans le petit forum des assemblées primaires ; il ne ratifia pas et ne pouvait pas ratifier un acte constitutionnel sur lequel on l'empêchait de se former une opinion, — et c'est en cela que cette consultation, si on l'envisage *au point de vue théorique et général du pouvoir constituant du peuple*, n'a ni valeur, ni portée, ni signification, ne prouve rien, est une hypocrisie (2). Le peuple vota non pour l'acte

(1) Ce sont les chiffres donnés par MM. Duguît et Monnier. M. Eugène Pierre dans son *Traité de droit parlementaire*, donne comme chiffre des acceptants, 3.044.007 : Larousse celui de 3.944.000.

(2) « N'y a-t-il pas au point de vue théorique une certaine hypocrisie qui révolte toutes les consciences quand on voit d'un côté élever

constitutionnel, mais pour l'homme qui la lui « offrait », pour le général dont les victoires en Italie et la campagne en Egypte exaltaient les imaginations, pour le soldat qui, débarqué à Fréjus, avait traversé la France au milieu des acclamations, au son des cloches triomphales, dans l'apothéose flamboyante des illuminations et des feux de joie (1).

L'élan en sa faveur était presque universel ; ceux qui gardaient encore le souvenir vivace, quoique estompé dans une sorte de brouillard rouge, des principes démocratiques de la Révolution, ne voulaient voir en Bonaparte que le vainqueur de l'insurrection royaliste de vendémiaire ; les royalistes, de leur côté, rêvaient d'un Monk et ne devaient revenir de leurs illusions qu'en 1804. D'ailleurs, à défaut de ces sympathies, la lassitude générale eût accepté avec la même spontanéité l'établissement d'un régime politique qui mettait fin à une longue période de crises et d'agitations. La Constitution nouvelle et celui dont elle était l'œuvre ne pouvaient rencontrer quelque opposition que dans ce petit nombre d'hommes que l'on voit toujours, pour l'honneur de la nation, quels que soient les faits et les circonstances, attacher le plus grand prix à l'idée du Droit inviolable. Mais ce nombre n'a probablement jamais constitué une majorité en France, — ce qui ne démontre

si haut la souveraineté du peuple, déclarer le peuple consulté dans cette forme d'appel direct, souverain, supérieur à tous, et d'un autre côté quand on voit refuser la délibération au peuple... » E. Picard, Discours prononcé le 4 avril 1870 devant le Corps législatif.

(1) V. *Moniteur* du 14 octobre 1799 ; *Mémoires* de M. Ségur et du duc de Rovigo ; *Souvenirs* de Barante ; *Royalistes et Républicains* de Thureau-Dangin.

rien contre la vérité du principe, mais ce qui démontre peut-être que l'éducation du peuple français n'est pas assez tournée vers la généralisation de ce concept tutélaire... Les 1.562, sans doute, durent être de ce petit nombre.

Ainsi, les conditions dans lesquelles l'acte constitutionnel avait été soumis à la sanction nationale avaient donné la mesure véritable du respect que Bonaparte et son entourage professaient pour la souveraineté du peuple. La consultation dont ils déclaraient faire tant de cas, était en réalité pour eux une formalité si nécessaire qu'ils ne daignèrent même pas en attendre le résultat pour mettre en activité la nouvelle Constitution (1). Les registres de vote n'étaient pas encore ouverts dans la plupart des communes que déjà le gouvernement était entré en fonctions.

Dès le 3 nivôse (23 décembre), en effet, Bonaparte s'installait comme chef du gouvernement, nommait les ministres, rendait le règlement organisant le Conseil d'État, choisissait ses membres, désignait les chefs d'administration. De leur côté, et après entente avec le Premier Consul, Sieyès et Roger Ducos, réunis à Cambacérès et Lebrun, désignaient les trente et un premiers sénateurs, ceux-ci, le lendemain 4 nivôse, complétaient à leur tour l'assemblée par leurs propres choix, et nommaient en outre les cent tribuns et les trois cents membres du Corps législatif. Ce même jour, alors que le *Moniteur* donnait à peine quelques détails sommaires sur le vote du peuple à Paris (2), la commission législative du Conseil des Cinq-

(1) Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, p. 466 ; Lanfrey, *op. cit.*, p. 42 ; Duguit et Monnier, *op. cit.*, p. 71.

(2) *Moniteur* du 4 nivôse an VIII : « Le nombre des suffrages émis

Cents adoptait un projet de résolution qui régularisait cette hâtive prise de possession du pouvoir. Le 5 nivôse, les commissions ayant reçu notification de la constitution du Sénat, du Tribunat et du Corps législatif se déclaraient dissoutes.

Il y avait déjà un mois et demi que tous les pouvoirs fonctionnaient, que Bonaparte gouvernait, que Sieyès présidait le Sénat, Perrin le Corps législatif, Daunou le Tribunat, lorsque les uns et les autres apprirent officiellement, le 18 pluviôse, par un rapport de Lacépède, ministre de l'Intérieur, cette nouvelle qui, sans doute, dût provoquer chez eux l'ironie de quelques sourires : c'est que la Constitution qui *vivait* depuis six semaines avait le droit d'exister !

jusqu'à ce jour dans Paris seulement s'élève à 30.000 pour la ville, à 15.000 pour l'armée ; on compte à peine quelques refus. »

CHAPITRE V

LES PLÉBISCITES DE L'AN X, DE L'AN XII ET DE 1815

Le vote populaire sur la Constitution de l'an VIII est la transition entre le système des ratifications de l'époque révolutionnaire et le système tout différent des consultations nationales que le régime napoléonien établit sous le nom de *plébiscites*. Il tient de l'un et de l'autre, du premier par ses apparences, du second par son sens véritable. Il tient des ratifications de 1793 et de l'an III en ce qu'il conserve, au moins extérieurement, « sa portée constituante et générale », en ce qu'il s'exerce sur l'ensemble et l'impersonnalité de la combinaison de principes politiques qu'est la Constitution. Il tient du plébiscite napoléonien en ce que l'application qu'il prétend faire du gouvernement direct à la matière constitutionnelle n'est qu'un trompe-l'œil, et qu'en demandant au peuple de ratifier la Constitution on lui demande en réalité d'acclamer l'homme pour qui et par qui elle a été établie.

C'est, nous l'avons vu, ce second caractère *personnel et spécial* qui prédomine dans la consultation nationale de 1799, et c'est pourquoi ce soi-disant exercice par le peuple du pouvoir constituant n'est à notre avis qu'une parfaite duperie. Comparé toutefois aux plébiscites qui vont suivre, le vote populaire de l'an VIII participe en-

core, en son principe et par son aspect, de la tradition établie en 1793 et en l'an III. Il est le dernier plébiscite républicain.

Après lui s'ouvre la série de plébiscites césariens, de ces consultations du peuple qui seront, selon le mot d'Ernest Picard « toute la doctrine impériale ». Entre le plébiscite républicain et le plébiscite napoléonien la différence, à première vue, ne paraît pas très grande. En réalité, un abîme les sépare.

Ils se réclament tous les deux de la même origine, et tous les deux invoquent le même principe : la souveraineté nationale. Mais tandis que le premier l'exalte, le second la confisque ; l'un la vivifie, l'autre l'étrangle. C'est là toute la différence : on conviendra qu'elle est notable (1).

Ce qui caractérise le plébiscite césarien, c'est qu'il est l'expression du sentiment populaire non sur une idée mais sur un homme, c'est qu'il permet que le chef de l'Exécutif, se prévalant de pouvoirs extraordinaires que le peuple lui *aurait* délégués, se considérant comme le *représentant véritable et unique* de ce peuple, assemblant sous son front tout ce que le droit populaire peut contenir de souveraineté, substitue sa volonté toute-puissante à celle de son mandant. Pour obtenir cette délégation, respectueuse en apparence des droits souverains du peuple,

(1) Tout le monde sait quelle est l'alliance inique qui s'est faite souvent entre les Césars et la démocratie et comment à l'aide de cet adultère la liberté a péri, enchaînée par ceux-mêmes qui prétendaient parler en son nom et qui voulaient résumer en eux toute la puissance, toute la force du peuple ». Ernest Picard *Discours parlementaire*, Paris, 1890, t. III, p. 53. « Si le césarisme prenait ainsi la souveraineté pour point de départ, il ne cherchait que dans la forme à en respecter le principe ». Esmein, *op. cit.*, p. 175.

il va s'adresser à lui par une interrogation directe, et sans tolérer aucun intermédiaire ; mais la question sera posée de telle sorte et dans de telles conditions qu'elle dictera forcément à l'interrogé une réponse conforme aux désirs de l'interrogateur.

Le premier et le second Empire prétendront successivement légitimer leur despotisme en invoquant le résultat plus ou moins significatif de ce colloque avec le peuple. C'est de la même façon que les monarques absolus entendaient tenir leur pouvoir de la volonté de Dieu ; « Ils lui parlaient face à face ». Sous l'Empire, le maître parle directement au peuple, dont on dira que le même Dieu s'exprime par sa bouche : *vox populi, vox Dei*. Et le peuple que gardent des préfets, des sous-préfets, des maires et des gendarmes, le peuple dont Taine a dit quelque part « qu'il n'était plus dans la dissolution de toutes les forces sociales intermédiaires que la poussière des chemins », le peuple répond selon le vœu du maître, lui donne investiture sur investiture, blanc-seing sur blanc-seing, et traduit le désir du Consul et de l'Empereur comme la Pythie traduisait les résolutions de la politique athénienne lorsque les mercenaires de l'Attique gardaient les défilés de Delphis.

Le peuple, en effet, dans le plébiscite napoléonien, n'a ni la liberté morale ni ce que nous appellerons la liberté physique de son vote. Il n'en a pas la liberté morale parce que le plébiscite le place tantôt, comme en l'an XII, en face d'un fait accompli auquel son vote ne changera rien et qu'il doit par suite se résigner à valider docilement ; tantôt, comme en 1854, en face d'un dilemme qui veut bien lui laisser le *choix* entre deux solutions dont l'une doit tout de suite et inévitablement l'épouvanter. Il

n'a pas la liberté physique de son vote parce que, comme nous le constaterons, le plébiscite napoléonien s'accompagne d'un cortège de procédés d'intimidation qui jurent et annihilent le libre arbitre du votant.

Sous une apparence mensongère de condescendance envers la souveraineté nationale, le plébiscite aboutit à son asservissement. Il consacre toutes les usurpations de la souveraineté nationale; successivement on le verra couvrir de son approbation le 18 Brumaire, l'établissement de l'Empire, le Deux-Décembre, le rétablissement de l'Empire. Historiquement d'ailleurs, ainsi que l'observe M. de la Sizeranne, le plébiscite absout les actes d'une légalité quelconque et *dont on n'a pas eu le temps de mesurer l'effet*. « Par le plébiscite, a dit Ernest Picard, le pouvoir exécutif se réserve avec le peuple séparé de ses conseils le redoutable tête-à-tête d'où sortent les votes de surprise qui précèdent ou suivent les coups d'État. » Avec lui, le suffrage du peuple rappelle l'acclamation qui saluait jadis sur le pavois « le soldat heureux qui fut le premier roi ». Il se réclame de la démocratie et n'en est que la parodie; il se réclame du gouvernement populaire et n'en est que la plus hypocrite déviation. Entre les mains d'un ambitieux peu scrupuleux, il devient un instrument de despotisme. Parti du concept démocratique, de l'idée du gouvernement de tous, il aboutit au gouvernement d'un seul, au pouvoir personnel. Il est la contradiction flagrante du principe dont il prétend s'inspirer, il porte en lui sa propre négation. Nous condamnons donc le plébiscite napoléonien comme destructeur de la liberté politique et comme antinomique avec la souveraineté du peuple.

*
* *

L'impatience ambitieuse et autoritaire de Bonaparte n'avait pas tardé à se trouver à l'étroit dans le cadre de la Constitution de l'an VIII. Le Premier Consul rêvait de transformer en pouvoir viager le pouvoir décennal que lui donnait l'article 39 de cette Constitution. Mais pour que la chose se pût faire sans encombre, il fallait étouffer au préalable toutes les possibilités de résistance, déblayer le terrain des derniers vestiges de liberté politique que le 18 Brumaire avait laissé subsister. Il y avait encore en France une presse, dont la voix pouvait dénoncer au pays les visées despotiques du Premier Consul, des révolutionnaires, qui sauraient peut-être défendre contre ses entreprises audacieuses ce qui survivait des principes de la souveraineté nationale ; un corps de législateurs, enfin, d'où toute pensée et toute parole indépendante n'avaient pu être absolument bannies. Bonaparte n'hésita point à mettre bon ordre à tout cela.

Le 17 janvier 1801, il raya d'un trait de plume la liberté de la presse : un arrêté consulaire supprima tous les journaux ; treize seulement furent épargnés dont le dévouement à la personne du Premier Consul ne paraissait pas suspect ; encore les avisa-t-on qu'à la première parole hardie ils subiraient le sort des autres. L'attentat du 3 nivôse (22 décembre) fournit ensuite à Bonaparte le prétexte qu'il cherchait pour se débarrasser des derniers révolutionnaires ; étaient-ce les royalistes, étaient-ce les jacobins qui avaient préparé la machine infernale de la rue Saint-Nicaise ? Les soupçons de la foule désignaient

les uns et les autres, et davantage les premiers : Bonaparte, lui, choisit les jacobins. Il demanda leur proscription en masse ; et comme on lui opposait que la participation des révolutionnaires à l'attentat ne paraissait pas le moins du monde établie, dévoilant dans un accès d'irritation l'intimité de sa pensée, le Premier Consul déclara « que la mesure devait être prise à *l'occasion* et non à *cause* de l'événement : si les hommes dont il s'agissait n'étaient pas les auteurs de ce crime, ils en avaient commis et *voulaient* en commettre d'autres ; cela suffisait pour qu'on les déportât (1). »

Il obtint de la docilité du Sénat un vote déclarant que la déportation en masse des terroristes était « une mesure conservatrice de la Constitution ». La liste de proscription sur laquelle le Sénat avait statué ne contenait que cent noms. « Mais, raconte Lanjuinais, le lendemain, sans nouvelle proposition, sans nouveaux débats, sans arrêté d'extension, il se trouva sur la liste non plus cent, mais cent trente pros crits (2) ». Le Premier Consul, de sa propre autorité, avait fait une liste nouvelle. Selon la juste observation de MM. Duguit et Monnier (3), on n'avait jamais, aux plus mauvais jours de la Terreur, poussé plus loin le dédain des formalités. Plus tard, d'ailleurs, les vrais coupables devaient être découverts, condamnés et exécutés ; même alors, Bonaparte n'en refusa pas moins de rappeler

(1) Mémoires de Thibaudeau et de Ræderer.

(2) Mémoires de Lanjuinais.

(3) Duguit et Monnier, *op. cit.*, p. LXXIII. « Jamais, au temps même de sa toute puissance, le premier consul ne poussa plus loin la haine des institutions libres et le mépris de la justice. » Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, p. 400.

en France les survivants de la troupe d'innocents qu'il avait envoyée mourir à la Guyane.

Restait le corps des législateurs. Le Tribunat s'était permis en diverses circonstances, notamment au sujet du Concordat, de différer d'avis avec le Premier Consul : celui-ci en avait conçu une violente animosité contre l'Assemblée : « Ils sont là, disait-il, douze à quinze métaphysiciens bons à jeter à l'eau : c'est une vermine que j'ai sur mes habits. (1) » Le Tribunat dans l'examen du traité de paix avec la Russie avait eu l'audace de protester avec indignation contre le terme « abominable » de *sujets* appliqué aux Français par les négociateurs de cette convention. Il s'était permis, en outre, de repousser les titres I et II du Code civil. Le Corps législatif l'avait suivi dans cette résistance aux volontés du Premier Consul. Celui-ci décida de briser l'opposition des deux assemblées au moyen d'une épuration dont Cambacérès lui suggéra l'idée. Aux termes de l'article 38 de la Constitution, le premier renouvellement par cinquième du Tribunat et du Corps législatif devait avoir lieu dans le courant de l'an X, la date pouvait être considérée comme échue et le renouvellement comme licite ; mais la Constitution restait muette sur le mode de renouvellement, sur la manière de désigner les membres sortants. L'opinion générale était toutefois acquise au système du tirage au sort. Tel ne pouvait être l'avis de Bonaparte qui ne voyait dans ce renouvellement que l'occasion d'éliminer avec discernement, des deux assemblées, leurs éléments d'opposition. Aussi, sur un message que lui adressèrent les consuls pour l'inviter à procéder à ce renouvellement, le Sénat, complice docile de

(1) Mémoires de Thibaudeau.

Bonaparte, décida-t-il, le 13 mars 1802 d'adopter le mode d'un scrutin électif « comme plus conforme à la nature de ses fonctions. » Grâce à cet expédient, tous ceux dont la parole indépendante avait importuné du mot de liberté les oreilles du Premier Consul, Benjamin Constant, Daunou, Chénier, Bailleul, Ganilh, Thiessé, Isnard, etc., furent exclus des deux assemblées et remplacés par une fournée de créatures de Bonaparte parmi lesquelles on ne comptait pas moins de vingt-cinq fonctionnaires et de quinze généraux ou officiers supérieurs (1). Ce nouveau coup d'État faisait disparaître les derniers vestiges du Gouvernement représentatif et selon l'expression de Duvergier de Hauranne, consommait définitivement l'asservissement de tous les pouvoirs à un seul (2).

Bonaparte, désormais, pouvait sans contrainte donner libre cours à ses désirs ambitieux et poursuivre la restauration graduelle du véritable pouvoir monarchique dont il se destinait l'investiture. Il lui fallait tout d'abord la transformation de son consulat décennal en consulat viager. La paix d'Amiens, signée le 25 mars 1802, en fut le prétexte et l'occasion. Elle venait surexciter une popularité que l'admirable campagne de Marengo, la pacification de la Vendée, la publication du Code civil, avaient successivement accrue. On inclinait de divers côtés à consentir au consul victorieux une augmentation de pouvoir. Mais dans quelle mesure et sous quel titre ? On ne savait trop. Bonaparte, discrètement interrogé, gardait le silence, attendant les offres, quitte à les rejeter si elles lui paraissaient trop

(1) Extrait des registres du Sénat conservateur communiqué au Corps législatif dans la Séance du 5 avril 1802.

(2) Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, p. 459.

mesquines. Le Sénat, dupe de ce mutisme qu'il attribuait à la modestie, crut bien faire en décidant, le 8 mai 1802, que Bonaparte était d'ores et déjà réélu « pour les dix ans qui suivaient immédiatement les dix ans pour lesquels il avait été nommé par l'article 39 de la Constitution ». Le dépit et la fureur du Premier Consul, à cette offre dérisoire, faillirent se traduire par l'esclandre d'un refus violent, mais une fois de plus, la subtilité de Cambacérès fournit au maître le moyen d'atteindre à ses fins par un stratagème dont la souveraineté du peuple faisait tous les frais. Le Premier Consul répondit au Sénat qu'il était prêt à faire à la nation *le nouveau sacrifice* qu'on lui demandait, mais à condition que le peuple, consulté, le lui commandât. « Le suffrage du peuple, disait Bonaparte, m'a investi de la suprême magistrature, je ne me croirais pas assuré de sa confiance si l'acte qui m'y retiendrait n'était pas encore sanctionné par son suffrage... Vous jugez que je dois au peuple un nouveau sacrifice ! je le ferai, si le vœu du peuple me commande ce que votre suffrage autorise ». Bonaparte oubliait d'ajouter qu'il allait pousser cette abnégation et cet esprit de sacrifice beaucoup plus loin que le Sénat ne le lui demandait. En effet, sitôt cette réponse envoyée, Cambacérès, réunissant en secret le conseil d'État et les ministres, faisait signer par les Consuls l'arrêté du 20 floréal an X, qui décidait que le peuple serait consulté *non plus sur la résolution sénatoriale* prolongeant de dix ans les pouvoirs de Bonaparte, *mais sur la question toute nouvelle* de savoir si Napoléon Bonaparte serait consul à vie (1). Rœderer, dans l'excès de son zèle

(1) Coll. B. C., 3^e série VI, n^o 1449, p. 177, Duguît et Monnier, *op. cit.*, p. 130,

bonapartiste, avait fait décider qu'on demanderait également au peuple d'accorder à Bonaparte le droit de désigner son successeur. Mais Bonaparte fit supprimer cette question subsidiaire ; elle le mettait trop ouvertement en contradiction avec les protestations bruyantes qu'il avait récemment dirigées contre l'hérédité.

Le Tribunat et le Corps législatif acceptèrent sans hésitation les termes nouveaux de la question posée au peuple ; et Thiers qui, dans son *Histoire du Consulat et de l'Empire*, donne le récit curieux de cette édifiante comédie, raconte que le Sénat, un peu honteux de s'être trompé, mais heureux de réparer son erreur, s'empressa de proclamer que le Tribunat et le Corps législatif avaient parfaitement interprété sa pensée !

L'arrêté des Consuls, aussitôt inséré au *Moniteur*, était ainsi motivé : « Considérant que la résolution du Premier Consul est un hommage éclatant rendu à la souveraineté du peuple ; que le peuple consulté sur ses plus chers intérêts ne doit connaître d'autres limites que ses intérêts mêmes... » Pour ne poser aucune limite au droit du peuple de se donner un maître, on recommença donc, et dans les mêmes conditions, la consultation de l'an VIII. Les citoyens furent appelés à exprimer par un *oui* ou par un *non* sur des registres publics (1) et sous le regard

(1) V. *Moniteur* du 10 mai 1802. Voici le texte de cet arrêté du 20 floréal an X (10 mai 1802).

Art. 1. — Le peuple français sera consulté sur cette question : Napoléon Bonaparte sera-t-il consul à vie ?

2. — Il sera ouvert dans chaque commune des registres où les citoyens seront invités à consigner leur vœu sur cette question.

3. — Ces registres seront ouverts aux secrétariats de toutes les admi-

sévère des fonctionnaires que Bonaparte avait nommés, leurs sentiments à l'égard du Premier Consul. En l'an VIII, l'entrave apportée à la liberté électorale par ce système d'oppression était assurément beaucoup moins grave qu'en l'an X ; les autorités municipales élues étaient encore en fonctions ; l'immense machine administrative que le Premier Consul allait créer n'existait pas encore en l'an VIII ; la France s'était précipitée dans l'inconnu par haine de ce qui avait duré cinq ans ; elle ne s'était guère aperçue que le vote n'était pas libre, parce que l'unanimité de ceux qui applaudissaient au changement n'éprouvait aucune intime contrainte. Mais en 1802, c'était déjà une tout autre situation : le Premier Consul était le maître absolu ; il tenait la France entière par ses préfets, par les maires des communes, nommés par lui. Assurément la France de 1789, dans le vertige irraisonné de son admiration, se donnait à ce triomphateur de toute son âme ; mais le vote qu'il sollicitait n'en était pas moins une dérision cruelle parce qu'il avait la force, toute la force, et parce que la résistance individuelle, le refus du citoyen libre étaient absolument impossibles. Au surplus, pour forcer l'impulsion populaire, le Premier Consul avait fait provoquer chez les fonctionnaires de tous ordres « un immense mouvement d'adresses de congratulation » parmi lesquelles on peut retenir, comme modèle du genre, cette

nistrations, aux greffes de tous les tribunaux, chez tous les maires et tous les notaires.

4. — Le délai pour voter dans chaque département sera de trois semaines à compter du jour où cet arrêté sera parvenu à la préfecture, et de sept jours à compter de celui où l'expédition sera parvenue à chaque commune.

adresse de Beugnot, préfet de la Seine-Inférieure : « Chaque citoyen croira tout faire pour la patrie en exprimant le vœu que la durée de vos pouvoirs soit la même que celle de votre vie ; si elle pouvait égaler celle de votre gloire, les destinées de la France seraient fixées. Mais la nature compte et termine les jours de celui qui a le plus de droits à l'immortalité (1). » L'entraînement, l'intimidation, l'absence de tout contrôle caractérisèrent le scrutin ; parmi les votants, il s'en trouva pourtant quelques-uns qui osèrent protester contre la destruction que l'on parachevait de la liberté politique ; Lafayette vota *non* et motiva son vote en écrivant sur le registre « qu'il ne pouvait voter une telle magistrature tant que la liberté politique ne serait pas garantie (2). » Et il développait en ces termes cette pensée dans une lettre adressée au Premier Consul : « Il est impossible que vous, général, le premier dans cet ordre d'hommes qui pour se comparer et se placer embrassent tous les siècles, vouliez qu'une telle révolution, tant de victoires et de sang, de douleurs et de prodiges, n'aient pour vous d'autre résultat qu'un régime arbitraire ! » Mais ceux qui pensaient comme Lafayette étaient le petit nombre et la défense de la liberté ne devait grouper autour de lui, dans ce scrutin, qu'une infime minorité.

Quand ils trouvèrent les registres « suffisamment remplis » (3), Cambacérès et Lebrun transmirent au Sénat le résultat de la consultation nationale, Le dépouillement accusait un chiffre de 3.577.259 votants, sur lesquels

(1) Lanfrey, *op. cit.*, p. 441.

(2) *Ibid.*, *op. cit.*, p. 441.

(3) Duguit et Monnier, *op. cit.*, p. 74.

3.568.885 avaient voté pour le consulat à vie ; le nombre des opposants n'était que de 8.365. En conséquence, par un sénatus-consulte rendu le 14 thermidor an X (2 août 1802), le Sénat proclama Napoléon Bonaparte, premier consul à vie (1), et décida de porter à celui-ci « l'expression de la confiance, de l'amour et de l'admiration du peuple français. » Cette démarche eut lieu le lendemain, et la démonstration éclatante apparut, ce jour même, qu'en s'imaginant exercer directement son pouvoir constituant, la souveraineté nationale n'avait fait que signer sa propre abdication. Bonaparte, en effet, se prévalant des prétendus pouvoirs extraordinaires que la nation lui avait conférés, allait faire acte constituant, en dehors d'elle, sous couleur de législation organique (2).

C'est l'intention qu'il manifestait avec une netteté catégorique à la délégation sénatoriale qui lui apportait le résultat du plébiscite : « Sénateurs, disait-il, la vie d'un citoyen est à sa patrie ; le peuple français veut que la mienne tout entière lui soit consacrée. J'obéis à sa volonté. En me donnant un nouveau gage, un gage permanent de sa confiance, *il m'impose le devoir d'étayer le système de ses lois sur des institutions prévoyantes...* »

Le plan de ces « institutions prévoyantes » était tout prêt ; le lendemain même il était mis à exécution par un simple sénatus-consulte.

Ce projet qui apportait des modifications profondes à la Constitution de l'an VIII avait été dicté par Bonaparte lui-même à Bourrienne et voté en un tour de main par le Conseil d'État. Convoqué extraordinairement, le Sénat, à

(1) Coll. B. L. ; 3^e série, VI, n^o 4875, p. 533.

(2) Borgeaud, *op. cit.*, p. 263.

son tour, n'avait pas mis plus d'une demi-journée à le discuter et à l'adopter. De quel droit le Sénat s'arrogeait-il ainsi le pouvoir constituant ? L'article 21 de la Constitution consulaire lui donnait seulement le droit de maintenir ou d'annuler les actes qui lui étaient déférés comme inconstitutionnels. Mais alors ?... Alors, une théorie nouvelle surgit, qui affirma que le Sénat avait reçu du plébiscite, le mandat d'organiser définitivement le Consulat à vie. « Définitivement », c'est-à-dire sans que le peuple eût à intervenir par une ratification. Dans le rapport improvisé qu'il apportait au Sénat sur la nouvelle législation organique, Cornudet écartait en ces termes toute consultation populaire sur les modifications apportées à la Constitution : « Il faut fermer sans retour la place publique aux Gracques ; le vœu des citoyens sur les lois politiques auxquelles ils obéissent, s'exprime par la prospérité générale ; la garantie des droits de la société place absolument le dogme de la pratique de la souveraineté du peuple dans le Sénat, qui est le lien de la nation. Voilà la seule doctrine sociale. »

Ainsi, après force de protestations de respect pour la souveraineté nationale et le pouvoir constituant du peuple, on arrivait en fait à confisquer l'une et l'autre de la façon la plus cynique. Le sénatus-consulte du 16 thermidor équivalait à une revision presque totale de la Constitution. Il suivait, il est vrai, une manifestation de la volonté populaire, mais le peuple n'avait exprimé cette volonté que sur un seul point et non sur un ensemble de réformes modifiant profondément l'acte constitutionnel. Accomplir ces réformes sans le consulter, sans les soumettre à son approbation, c'était rompre avec tous les précédents, et

les principes du passé républicain dont on affectait de se réclamer.

On avait, il est vrai, une bonne raison pour ne point appeler le peuple à exercer son souverain contrôle sur le sénatus-consulte du 16 thermidor. Quel que fût le vertige des esprits fascinés par le nimbe de gloire qui rayonnait autour de la personne du Premier Consul, peut-être la nation n'aurait-elle pas accepté sans protestations des dispositions organiques, qui, après avoir concentré toute la puissance publique dans la main d'un homme allaient, pour compléter l'analogie avec le despotisme monarchique jusqu'à concéder à cet homme le droit régulier de se choisir un successeur.

Dans cette Constitution réformée, le pays, avec le système nouveau qu'elle instituait des assemblées de canton et des collèges d'arrondissement et de département chargés de *présenter* au choix du Premier Consul et du Sénat des candidats à toutes les fonctions de l'Etat, gagnait une *apparence* de participation à la nomination de ses représentants. Mais on lui enlevait la plupart des garanties nominales que la liberté individuelle avait obtenues ou conservées en l'an VIII; il perdait jusqu'à ce dernier vestige de gouvernement direct : la nomination des juges de paix! Les organes du pouvoir législatif étaient profondément mutilés; le Tribunat perdait la moitié de ses membres et la presque totalité de ses attributions; celles du Conseil d'État et du Corps législatif étaient également très amoindries. Le Sénat, par contre, voyait les siennes augmentées dans des proportions considérables; le « pouvoir constituant » soustrait au peuple, lui était notamment attribué par l'article 54 qui lui permettait d'interpréter la Constitution, de régler tout ce qui n'avait

pas été prévu par elle et ce qui était nécessaire à sa marche. Mais, par son mode de recrutement, qui consacrait l'intervention la plus large du Premier Consul dans la nomination de ses membres, et par la disposition organique qui donnait encore au Premier Consul l'initiative obligatoire en matière de sénatus-consultes, le Sénat perdait en réalité toute indépendance. C'était une machine imposante et puissante, mais inerte par elle-même; sa direction et sa mise en marche demeuraient dans la main du Premier Consul.

Quant à ce dernier, il gagnait tout ce que perdaient les autres pouvoirs : la nomination des sénateurs, soit directement, soit indirectement, et, par l'intermédiaire des sénateurs, la nomination des membres du Tribunat et du Corps législatif; le droit de conclure et de ratifier les traités de paix et d'alliance, sans autre contrôle que celui d'un conseil privé de son choix; le droit de grâce; la présidence du Sénat. Enfin, au moyen des sénatus-consultes de toute espèce dont il avait l'initiative, il était investi d'un pouvoir absolu sur la liberté, la fortune, la vie même des citoyens, sans qu'il restât au pouvoir législatif ni au pouvoir judiciaire le moyen d'y opposer la moindre résistance (4).

Certaines dispositions de cette Constitution de l'an X, qui rétablissait et légalisait la monarchie absolue tout en n'osant pas prononcer le mot, furent successivement amendées et modifiées par les sénatus-consultes des 8 et 12 fructidor an X et du 28 frimaire an XII. Il est superflu d'ajouter qu'aucune de ces modifications ne fut soumise à la sanction populaire.

(4) Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, t. I, p. 511.

Bien et dûment confisqué par le Sénat ou plutôt, — car le Sénat n'était, nous l'avons dit, qu'un instrument docile — par Bonaparte lui-même, le Pouvoir constituant avait cessé de résider dans les masses profondes du peuple.

Et c'est pourquoi lorsque, le 28 floréal an XII (18 mai 1804), après une comédie de refus rééditée de celle de l'an X (1), Bonaparte, enfin parvenu au but suprême de ses ambitions, eût accepté le titre d'Empereur, on n'éprouva pas le besoin de faire ratifier par le peuple le sénatus-consulte en 142 articles qui fondait et organisait l'Empire. On se borna à découper dans cette Constitution nouvelle le titre XVI et dernier, formé du seul article 142, qui établissait l'hérédité de la dignité impériale dans la famille de Napoléon Bonaparte.

C'est tout ce que ce dernier lui-même avait jugé bon de soumettre au jugement souverain de la volonté nationale (2). A son avis, cela suffisait à conserver au régime despotique établi par le sénatus-consulte les populaires apparences d'un gouvernement directement issu de la souveraineté nationale. Le principe que la doctrine napoléonienne prétend avoir à sa base paraissait à l'Empereur suffisamment respecté, au moins dans la forme, par cette consultation limitée du pays. Mais ce respect lui-même de

(1) V. Buchez et Roux, t. XXXIX, p. 408; *Moniteur* du 16 floréal, an XII, p. 408; Duguît et Monnier, *op. cit.*, p. 76 et suiv. Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, p. 523 et suiv.

(2) *Moniteur* du 29 floréal an XII : « Tout ce qui peut contribuer au bien de la patrie est essentiellement lié à mon bonheur. J'accepte le titre que vous croyez utile à la gloire de la nation. *Je sou mets à la sanction du peuple la loi de l'hérédité.*

J'espère que la France ne se repentira jamais des honneurs dont elle environne ma famille. »

la forme n'avait chez Bonaparte rien de bien rigoureux et sa superficialité se trahissait dès la première ligne du sénatus-consulte rédigé sous sa surveillance. Cette Constitution de l'an XII, qui organisait un gouvernement soi-disant issu de la Souveraineté nationale et où, par suite, tout devait se faire *au nom de la nation*, contenait comme un aveu, ainsi que le constate M. Esmein, « des expressions qui contredisaient nettement le principe invoqué (1) ». Témoin l'article 1^{er} du titre 1^{er}, disant : « La justice se rend *au nom de l'Empereur* par les officiers qu'il institue (2) ».

Pas plus d'ailleurs qu'on ne l'avait fait en l'an VIII, on n'attendit, en l'an XII, le résultat du vote populaire pour mettre à exécution la constitution nouvelle. Le jour même où le Sénat lui présentait son décret, Napoléon se faisait à Saint-Cloud, proclamer empereur et signait déjà : « Napoléon, le 28 floréal an XII, de notre règne le premier ». Cette hâtive entrée en fonctions avait, paraît-il, pour but de satisfaire, « la juste impatience des citoyens, des magistrats, de l'armée, de la flotte entière » (3). En réalité, on voulait placer la nation en face d'un fait accompli et lui dicter sa réponse ; « voter contre la dévolution héréditaire de la dignité impériale, dit M. Borgeaud, c'eût été voter la guerre civile à terme. » C'est le système de la carte forcée, — du *dilemme* dans lequel presque tous les plébiscites impériaux ont emprisonné la conscience nationale. Nous avons indiqué que la réponse à une question ainsi posée ne pouvait jamais être douteuse. Elle ne le fut

(1) Esmein, *op. cit.*, p. 475.

(2) Duguit et Monnier, *op. cit.*, p. 143.

(3) Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, p. 527.

pas plus en l'an XII, qu'elle ne devait l'être en 1851 et 1852.

La France, pourtant, au témoignage des contemporains (1), avait assez mal accueilli cette hérédité impériale, qui se présentait à elle avec un cortège suranné de « dignités » empruntées « à la vieille friperie de l'Empire germanique ». L'armée elle-même, malgré son idolâtrie pour l'Empereur, montra quelque mécontentement. Rœderer raconte qu'à Metz, notamment, quarante élèves de l'École du génie refusèrent de signer l'adresse de congratulation destinée au nouveau monarque ; il fallut pour les y contraindre que le général Férius envoyât en prison cinq des principaux opposants (2). De semblables procédés et le système des registres réduisirent aisément à une infime minorité le chiffre des votes négatifs.

Le recensement des votes se fit le 12 brumaire an XIII (3 novembre 1804) ; depuis six mois, la Constitution impériale était en activité ! Sur 3.574.898 votants, 2.659 seulement avaient voté *non*. L'hérédité de la dignité impériale fut donc proclamée trois jours après, par le sénatus-consulte du 15 brumaire an XIII (6 novembre 1804) (3).

Conformément à l'usage ainsi établi par lui de faire œuvre constituante en dehors de la nation, Bonaparte se dispensa de soumettre à la ratification populaire les modi-

(1) *Ibid.*

(2) Lettre de Rœderer à Joseph Bonaparte ; 24 juin 1804.

(3) La question de l'hérédité avait été posée au peuple en ces termes : « Le peuple veut l'hérédité de la dignité impériale dans la descendance directe, naturelle, légitime et adoptive de Napoléon Bonaparte, et dans la descendance directe naturelle et légitime de Joseph Bonaparte et de Louis Bonaparte, ainsi qu'il est réglé par le Sénatus-Consulte organique de ce jour. »

fications qu'il fit successivement apporter à l'acte constitutionnel par le sénatus-consulte de 1807, qui supprimait le Tribunat, et par celui du 5 février 1813 qui appelait l'impératrice à la régence. Non content d'ailleurs d'amender et de reviser à son gré la Constitution avec la complicité d'un Sénat « qui faisait tout ce qu'on lui demandait » (1), l'Empereur ne se faisait pas faute d'empiéter, au mépris de cette Constitution, sur les attributions du pouvoir législatif (2).

Pendant dix ans, la soumission des Assemblées délibérantes et le silence du pays autorisèrent ses audaces et lui permirent de répéter cette parole que Thibaudeau nous a conservée : « C'est moi qui suis le pouvoir constituant (3). »

M. F. A. Hélie, dans son livre des *Constitutions de l'Empire*, qui est une apologie de l'œuvre des deux Napoléon, compare Napoléon I^{er}, rédigeant ou faisant rédiger une Constitution, à la Convention qui, dit-il, n'avait aucun pouvoir constituant ; et il estime que l'usurpation commise par le Premier Consul était moins grave que celle de l'Assemblée révolutionnaire. Nous ne saurions admettre une semblable opinion. L'usurpation — en admettant même que l'œuvre constituante de la Conven-

(1) *Mémorial de Sainte-Hélène*.

(2) « Sous le premier Empire, la réglementation par voie de décrets prit une importance considérable plus grande souvent que celle de la législation proprement dite contenue dans les lois. Il est vrai que les décrets de l'Empereur furent assez souvent un empiètement véritable sur le pouvoir législatif auquel il substituait ainsi sa volonté ; c'étaient alors des décrets-lois véritablement inconstitutionnels. » Esmein, *op. cit.*, p. 540.

(3) *Mémoires de Thibaudeau*.

tion eût ce caractère — est infiniment plus grave de la part de Napoléon Bonaparte pour cette raison que si l'œuvre constituante ne peut être faite, comme le dit M. Laferrière (1), par le pouvoir législatif, elle peut encore moins être faite par le pouvoir exécutif ; si ce dernier *ne peut*, en aucun cas, (il ne l'a osé que par des détours) édicter en vertu de sa propre autorité, des lois ordinaires, à plus forte raison ne peut-il édicter la loi primordiale, fondamentale, qui est la Constitution. Napoléon, il est vrai, conscient de l'abus de pouvoir qu'il commettait, croyait se mettre en règle avec la souveraineté nationale dont il violait le premier droit, en soumettant directement au vote populaire le principe des institutions nouvelles qu'il décrétait. Mais nous avons dit ce qu'il fallait penser de ces simulacres de gouvernement direct et comment, sous couleur d'exalter la souveraineté du peuple, ils aboutissaient, en réalité, à son audacieuse confiscation.

« Une nation fatiguée de longs débats, dit Tocqueville, consent volontiers qu'on la dupe, pourvu qu'on la repose et l'histoire nous apprend qu'il suffit alors pour la contenter, de ramasser dans tout le pays un certain nombre d'hommes obscurs ou dépendants, et de leur faire jouer devant elle le rôle d'une assemblée politique, moyennant salaire (2). » Cela est vrai, mais cela n'a qu'un temps, et l'heure vient où la nation reposée s'impatiente d'une soumission acceptée par lassitude. Napoléon ne le comprit pas ; l'habitude du pouvoir absolu avait trop profondément obscurci, dans ce cerveau, par ailleurs si lucide, la notion du juste et du vrai en politique, pour qu'il tînt compte

(1) Laferrière, *l'Article 8 de la Constitution*, p. 4.

(2) A. de Tocqueville, *op. cit.*, p. 213.

des avertissements salutaires que lui donnaient des événements tels que la conspiration du général Malet. Ses yeux ne devaient se dessiller qu'aux heures tragiques de la défaite : mais alors, il était trop tard. Lorsqu'au retour de l'Île d'Elbe il se présenta au pays comme le défenseur des libertés contre la tyrannie des Bourbons, le pays ne voulut point le croire ; il avait cessé de se payer de mots et la reconnaissance platonique de sa souveraineté ne suffisait plus à la nation.

L'*Acte additionnel* aux Constitutions de l'Empire, à la rédaction duquel Benjamin Constant avait collaboré, marquait pourtant un retour sincère vers la liberté politique et les institutions représentatives ; revenant en outre au système de l'an VIII, il restituait au peuple le pouvoir constituant, en soumettant à la ratification nationale *l'intégralité* des nouvelles dispositions constitutionnelles qu'il édictait. « Nous avons résolu, disait l'Empereur dans le préambule de l'*Acte*, de proposer au peuple une suite de dispositions, tendant à modifier et à perfectionner ses actes constitutionnels, à entourer les droits des citoyens de toutes les garanties, à donner au système représentatif toute son extension, à investir les corps intermédiaires de la considération et du pouvoir désirables... En conséquence les articles suivants, formant un acte supplémentaire aux Constitutions de l'Empire, seront soumis à l'acceptation libre et solennelle de tous les citoyens dans toute l'étendue de la France (1). »

L'*Acte additionnel* parut le 23 avril au *Moniteur* en même temps que deux décrets soumettant ses 67 articles à la

(1) *Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire*, du 22 avril 1815 : Duguît et Monnier, *op. cit.*, p. 190.

ratification populaire et appelant les électeurs à consigner comme auparavant leur vote sur des registres ouverts dans toutes les communes. Il y était dit en outre que le dépouillement des votes aurait lieu à Paris le 26 mai.

Mais c'est en vain que par ces concessions Napoléon essayait de faire oublier les souvenirs de 1802 et de 1804 ; l'*Acte additionnel* se heurta à d'irréductibles méfiances et souleva de nombreuses protestations (1). Pour endormir les unes et calmer les autres, un décret du 30 avril convoqua immédiatement les collèges électoraux à l'effet de nommer la Chambre des représentants (2) ; il laissait entendre que la nouvelle constitution serait révisée par le Gouvernement d'accord avec les représentants, si tel était le vœu de la nation. Le préambule de ce décret ajoutait que si le temps n'eût manqué, l'*Acte additionnel* au lieu d'être soumis en bloc à l'acceptation populaire eût été proposé aux délibérations des assemblées électORALES des départements.

Encore une fois, ces concessions arrivaient trop tard pour ramener la confiance du pays à l'Empereur qui l'avait perdue. Le chiffre des abstentions fut énorme. Au lieu des trois millions et demi de suffrages qu'avaient réunis les plébiscites de 1802 et de 1804, celui de 1815 n'en recueillit que le tiers ; l'*Acte additionnel* ne fut ratifié que par 1.532.327 *oui* contre 4.802 *non* ; encore l'armée avait-elle voté en masse et le gouvernement impérial fut-il accusé d'avoir augmenté frauduleusement le nombre des

(1) V. pour l'énumération des adresses de protestation, Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, t. II ch. VII ; Cf. Thiers, *Histoire du Consulat et de l'Empire*, liv. LIX.

(2) B. L., 6^e série, t. unique, nos 112, 113 et 114, p. 131 et suiv.

signatures et fait voter des étrangers, des femmes et des enfants; il est en tous cas à peu près certain que quiconque tenait de près ou de loin à l'administration avait dû inscrire ou laisser inscrire son nom sur les registres qui étaient demeurés ouverts pendant plus d'un mois (1).

Le résultat du plébiscite fut proclamé le 1^{er} juin dans l'Assemblée du Champ-de-Mai (2); douze jours plus tard, Napoléon partait pour l'armée; le 18 juin, c'était Waterloo, la chute; le 22, à Fontainebleau, l'Empereur pour la seconde fois abdiquait, « vaincu, disait-il, non par les armées coalisées, mais par les idées libérales ».

(1) Borgeaud, *op. cit.*, p. 267; Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, t. II, ch. VII; Henry Houssaye, *1815*, Paris 1893; liv. III, ch. IV.

(2) *Archives parl.*, 2^e série, t. XIV, p. 281.

CHAPITRE VI

DE 1815 A 1851

Le plébiscite constituant disparaît avec Napoléon I^{er}, il ne ressuscitera que trente-six ans plus tard, avec le second Empire. De 1814 à 1848, l'influence des institutions anglaises domine entièrement le droit constitutionnel. La Restauration acclimate le système parlementaire, dont Louis XVIII est un grand admirateur. La monarchie ne songe pas un seul instant à consacrer l'intervention directe du peuple dans la gestion des affaires publiques ; bien plus, pendant quinze ans, de 1815 à 1830, le dogme même de la souveraineté nationale subit une éclipse totale, s'efface des tables du droit public français.

Pourtant, l'idée que le peuple doit sanctionner de son acceptation la loi fondamentale de l'État conserve de fidèles défenseurs dans le pays et dans les assemblées délibérantes, et nous la voyons reparaitre et s'affirmer, parfois avec une grande vigueur, dans la période qui sépare le premier Empire du second.

Le 1^{er} avril 1814, au lendemain de la capitulation de Paris, le Sénat impérial après avoir voté la déchéance de Napoléon, rédige un projet de Constitution qui appelle au trône Louis-Stanislas-Xavier, comte de Provence, frère cadet de Louis XVI ; l'article 29 de cette *Constitution*

sénatoriale porte qu'elle sera *soumise au peuple*, acceptée et jurée par le nouveau roi. Mais celui-ci, débarqué le 24 avril à Calais, date déjà ses proclamations de « la dix-neuvième année » de son règne ; il s'intitule « roi par la grâce de Dieu » et rapatrie, après un exil de vingt ans, la vieille doctrine de la monarchie de droit divin ; à la souveraineté nationale, principe révolutionnaire, il oppose la souveraineté légitime, tradition de la royauté. Il entend *octroyer* une charte et non accepter celle qu'on lui propose. Et le Sénat s'incline, heureux encore que le Roi l'admette à collaborer avec lui à la rédaction de cette charte et que la *Déclaration de Saint-Ouen* promette le maintien de quelques-unes des conquêtes de la Révolution. La charte est prête au bout d'un mois et Louis XVIII la promulgue solennellement dans la séance royale du 4 juin (1).

Présentée comme une pure concession de l'autorité royale, elle ne devait évidemment pas être soumise à la sanction populaire ; la tradition révolutionnaire était pourtant si profondément enracinée dans les esprits « qu'on allait jusqu'à craindre qu'après la séance royale quelques voix ne s'élevassent dans le Corps législatif pour demander le renvoi de la charte nouvelle à l'acceptation des assemblées primaires (2) ». Le retour de Napoléon aux Cent-Jours jette bas cette Constitution monarchique. Mais Waterloo, à son tour, déchire l'*Acte additionnel*.

Derechef, la chambre des représentants délibère sur un nouveau projet d'Acte Constitutionnel qui sera imposé au prince appelé au trône. En réponse au memorandum de Wellington les représentants votent une déclaration où,

(1) *Archives parl.*, 2^e série, t. XII, p. 32 et suiv.

(2) Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, t. II, p. 179.

après avoir affirmé les principes fondamentaux d'un gouvernement libre, ils ajoutent : « Le gouvernement de la France, quel qu'en puisse être le chef, doit réunir les vœux de la Nation légalement consultée. Un monarque ne peut offrir de garantie réelle s'il ne jure d'observer une Constitution délibérée par la représentation nationale et *acceptée par le peuple* (1). »

A l'appui de cette affirmation, le projet sur lequel les représentants délibèrent a inscrit dans son dernier article le principe de la ratification populaire : « La présente Constitution sera présentée à l'acceptation des citoyens qui seront appelés à voter au scrutin secret dans les assemblées primaires (2). »

Mais tandis qu'indifférents aux sommations de l'Europe coalisée les représentants discutent avec placidité le nouveau pacte social, la Charte octroyée revient un beau matin de Gand dans les fourgons des alliés. Le 8 juillet les Chambres sont dissoutes et Louis XVIII reprend possession de son trône.

Alors, pendant quinze ans, c'en est fait de la souveraineté du peuple ; on la renie et on la nie. Le roi ne considère pas la Charte comme un contrat intervenu entre la nation et lui ; on affecte également dans son entourage de ne voir en elle qu'un acte unilatéral, quelque chose comme « un don de joyeux avènement (3), révocable à la volonté du monarque ; on refuse obstinément de voir que la Révolution a créé un état social nouveau, et que la brutalité

(1) *Arch. parl.*, 2^e série, t. XIV, p. 610.

(2) Projet présenté par la commission centrale de la chambre des représentants, le 29 juin 1815, art. 123.

(3) Borgeaud, *op. cit.*, p. 270.

d'une ordonnance royale ne peut désormais prévaloir contre le droit imprescriptible de la nation de se donner le gouvernement qui lui plaît. Le 30 Juillet 1830, Charles X paye de la perte de son trône la méconnaissance de cette vérité.

Avec la Révolution de juillet, le principe d'une consultation du peuple sur la forme du gouvernement est remis en question. Le 29 juillet, tandis que les soixante députés présents à Paris font offrir le gouvernement provisoire au duc d'Orléans avec le titre de lieutenant général du royaume (1), le groupe des républicains composant ce que l'on appelle « le parti de l'Hôtel-de-Ville » proteste contre cette offre et réclame un appel direct au pays. Lafayette rédige un programme où il est dit « que les bases constitutionnelles adoptées provisoirement par les Chambres seront soumises à la sanction de la nation, seule capable de s'imposer le système de gouvernement qui lui plaît ».

Le duc d'Orléans comprenant l'urgente nécessité d'opposer à ces revendications inquiétantes la force du fait accompli, convoque les Chambres pour le 3 août et préludant déjà à son rôle de souverain fait lui-même l'ouverture de la session (2). Mais l'idée de la consultation populaire n'en continue pas moins de faire son chemin. Le 6 août, Guizot reçoit une sorte de manifeste républicain où l'on demande : « Que le lieutenant général propose à la seule Chambre des députés, ce soir ou demain, une constitution républicaine sous forme royale et une Déclaration des Droits *pour être soumise à l'acceptation des communes* par *oui* ou par *non* d'ici à six mois ; que dans l'in-

(1) *Arch. parl.*, 2^e série, t. LXI, p. 642.

(2) E. Pierre, *Traité de droit parlementaire*.

tervalle le lieutenant général soit gouvernement provisoire autorisé; que la Chambre soit immédiatement après dissoute... A ce prix, ajoutent les auteurs du manifeste, nous, républicains, nous engageons au service du gouvernement nos capacités et nos forces et nous répondons de la tranquillité intérieure » (1). Ni Guizot, ni *a fortiori* le lieutenant général ne voulaient de cette ratification, parce qu'elle affirmait d'une façon trop exclusive le principe de la souveraineté nationale. Guizot s'est sur ce point expliqué en ces termes dans ses *Mémoires* : « Il y avait autant de légèreté que de confusion dans les idées à parler sans cesse d'un trône entouré d'institutions républicaines comme de la meilleure des républiques. La monarchie que nous avions à fonder, n'était pas plus une monarchie élective qu'une république. Amenés par la violence à rompre violemment avec la branche aînée de notre maison royale, nous en appelions à la branche cadette pour maintenir la monarchie en défendant nos libertés. Nous ne choisissons point un roi, nous traitions avec un prince que nous trouvions à côté du trône et qui pouvait seul, en y montant, garantir notre droit public et nous garantir des révolutions. L'appel au suffrage populaire eût donné à la monarchie réformée précisément le caractère que nous avions à cœur d'en écarter; il eût mis l'élection à la place de la nécessité et du contrat. C'eût été le principe républicain profitant de l'échec que le principe monarchique venait de subir pour l'expulser complètement et prendre encore sous un nom royal possession du pays (2). »

(1) Guizot, *Mémoires pour servir à l'Histoire de mon Temps*, Paris, 1859; II, p. 31 et suivantes.

(2) Guizot, *op. cit.*, t. II, p. 26.

Les sentiments de Guizot étaient ceux de la majorité des représentants; les chambres, bien que non investies du pouvoir constituant, étaient décidées à reviser elles-mêmes la Charte et à pourvoir à la vacance du trône sans consulter le pays. Dans la séance du 7 août, la Chambre des députés, après avoir voté l'ensemble des modifications que sa commission de revision proposait d'apporter à la Charte de 1814, repoussa un amendement final de M. de Corcelles qui stipulait la ratification populaire (1). La charte nouvelle, que M. de Cormenin baptisa la *charte bâclée*, fut votée au scrutin comme une loi ordinaire (2). La Chambre des pairs la vota à son tour dans la même journée (3); personne ne réclama contre l'usurpation manifeste du pouvoir constituant que commettaient les deux assemblées; Châteaubriand lui-même, qui monta pourtant à la tribune pour revendiquer les droits du duc de Bordeaux, ne devait protester que l'année d'après, au nom de la tradition révolutionnaire et impériale, contre l'usurpation commise, et contester les actes du 7 août 1830 comme n'ayant pas été ratifiés par le peuple.

Douze ans plus tard, dans le débat ouvert en 1842 sur la loi de régence, Ledru-Rollin remit éloquemment en question le principe du pouvoir constituant du peuple. De l'aveu même du Gouvernement, cette loi de régence était une loi fondamentale: mais les partisans de la monarchie parlementaire estimaient qu'elle pouvait être légitimement faite par les deux chambres avec l'assentiment de la cou-

(1) *Arch. parl.*, 2^e série, LXIII, p. 81.

(2) Pour l'adoption, 219 voix; contre 33; sur 450 députés, 252 seulement étaient présents.

(3) *Arch. parl.*, *ibid.*, p. 89.

ronne, et qualifiaient de vaine utopie et de souvenir suranné l'exercice par le peuple du pouvoir constituant.

Ledru-Rollin protesta avec vivacité contre cette opinion en rappelant dans une rapide analyse les précédents qui attestaient l'existence de ce pouvoir : « La Convention, disait-il, avait été investie du pouvoir de faire une Constitution, et cependant elle la fit ratifier par le peuple.

« La Constitution de 1795 fut également soumise à l'assentiment du peuple. Et vous n'ignorez pas que celle de l'an VIII reçut aussi la consécration des suffrages populaires. Le Consulat à vie fut soumis au vote de la nation. Et quand Bonaparte voulut revêtir la pourpre impériale il déféra aux suffrages du peuple cette loi constitutive qui le saluait Empereur. Relisez la loi organique du 28 floréal an XII ; le texte est formel. Si donc nous jetons un regard sur le passé, depuis 1791 jusqu'en 1814 toutes les lois constitutives ont été soumises à l'assentiment du peuple... Le droit de la souveraineté directe du peuple que vous contestez aujourd'hui, vous Français, les ennemis les plus implacables du peuple français l'on reconnu. Cette Europe coalisée, maîtresse de Paris, foulant le sol de la noble et grande Cité, déclarait en 1814 par l'organe d'Alexandre que le peuple français serait libre de se donner la Constitution qui lui paraîtrait préférable, tant le peuple était encore redoutable et majestueux dans sa défaite ! » Et répondant à l'objection tirée de « certaines nécessités » que lui opposaient les « usurpateurs » du pouvoir constituant du peuple, Ledru-Rollin s'écriait : « La nécessité ? Elle était effrayante, celle qui pesait sur la chambre de 1815. Paris était trahi, l'ennemi triomphant défilait dans nos rues, il allait assaillir le temple des délibérations... Et les représentants d'alors déclaraient que la Constitution qu'ils

votaient ne vaudrait qu'autant qu'elle serait soumise aux suffrages du peuple français. La nécessité ! n'existait-elle point aussi quand la Convention, qui avait le droit de faire une Constitution cependant décrétait en 1795, en présence des sections insurgées, à la lueur du canon de vendémiaire, que sa Constitution serait sanctionnée par le suffrage souverain du peuple ? N'existait-elle pas enfin, périlleuse et menaçante, la nécessité, le lendemain du 31 mai quand nos armées étaient repoussées au Nord, sur le Rhin, aux Pyrénées, quand la guerre civile sévissait plus que jamais dans les champs de la Vendée ? Et cependant la Convention n'en décrétait pas moins que la Constitution de 1793 n'aurait d'autorité qu'après qu'elle aurait été votée et acceptée par le peuple ! »

Le Gouvernement direct en 1848.

En réclamant la restitution à la nation de l'exercice direct de son pouvoir constituant, Ledru-Rollin interprétait fidèlement la pensée de ceux qui, six ans plus tard, devaient avec lui établir la République de 1848. Aussi le jour où le trône de Louis-Philippe s'effondra sous la poussée du sentiment populaire, la première pensée, le premier acte des républicains du gouvernement provisoire furent-ils de restaurer le principe du gouvernement direct en matière constitutionnelle. Mais comme le met très judicieusement en lumière M. Borgeaud (1), par suite d'une confusion curieuse résultant de l'établissement de cette

(1) *Op. cit.*, p. 274.

nouveauté politique, le *suffrage universel*, la consultation du peuple s'identifia pour eux avec celle d'une assemblée élue *par tous* sans distinction de fortune ou de capacités. La proclamation adressée le 24 février au peuple français par le gouvernement provisoire disait : « Le gouvernement provisoire veut la République *sauf ratification par le peuple qui sera immédiatement consulté*; l'unité de la nation, formée désormais de toutes les classes de la nation qui la composent, le gouvernement de la nation par elle-même. La liberté, l'égalité, la fraternité pour principe, le peuple pour devise et pour mot d'ordre, voilà le gouvernement démocratique que la France se doit à elle-même et que nos efforts sauront lui assurer (1) ». A prendre les termes de cette proclamation au pied de la lettre, il semblait que le gouvernement provisoire voulût provoquer un véritable plébiscite, un vote immédiat du peuple entier par *oui* ou par *non*, sur la forme républicaine de gouvernement qu'il proposait. Et, à la vérité, il n'est pas douteux que certains aient eu tout d'abord cette pensée : on en trouve la preuve dans le premier projet de proclamation que Lamartine soumit à l'approbation de ses collègues ; il y était dit en effet : « Le gouvernement provisoire déclare que la forme républicaine est adoptée provisoirement par le peuple de Paris et par lui, mais que le peuple de Paris ni le gouvernement provisoire ne prétendent substituer leur opinion à *l'opinion des citoyens consultés en assemblées primaires* sur la forme définitive de leur gouvernement. » Cette expression « les citoyens consultés en assemblées primaires » disparut du texte définitif de la proclamation qui annonçait d'ailleurs la con-

(1) B. L., 10^e série, n^o 1, p. 4.

vocation prochaine d'une assemblée nationale; Garnier-Pagès qui a minutieusement et, semble-t-il, très fidèlement rapporté les discussions et les pourpalers auxquels donna lieu la rédaction de cette proclamation (1), n'indique pas les motifs de cette suppression; et Lamartine lui-même, dans le récit qu'il a écrit de ces événements, laisse de côté le texte de son manifeste. Louis Blanc, par contre, insinue que si la consultation des assemblées primaires fut écartée, c'est qu'en février 1848 « la plupart des départements étaient encore monarchistes (2). Cette considération, assurément ne dut pas laisser indifférents quelques-uns des membres du gouvernement provisoire; il paraît toutefois certain que dans l'esprit de la majorité une confusion complète s'opéra entre l'expression *directe* de la volonté du pays et son expression par l'organe d'une assemblée nationale nommée *directement* par le suffrage universel, c'est-à-dire sans l'intermédiaire des collèges électoraux. Succédant au régime censitaire établi par la loi de 1831 qui ne conférait l'électorat qu'à une classe de privilégiés, appelant *tous* les citoyens, d'une manière absolument égale (3), à l'exercice des droits politiques, le

(1) Garnier-Pagès, *Histoire de la Révolution de 1848*, V. p. 307 et suiv. V. aussi Borgeaud, *op. cit.*, p. 274 et suiv.

(2) Louis Blanc, *Révélation historiques*, II, 7.

(3) Proclamation au peuple français : « La loi électorale provisoire que nous avons faite est la plus large qui chez aucun peuple de la terre ait jamais convoqué le peuple à l'exercice du suprême droit de l'homme, sa propre souveraineté. . . . Tout Français en âge viril est citoyen politique. Tout citoyen est électeur. Tout électeur est souverain. Le droit est égal et absolu pour tous. Il n'y a pas un citoyen qui puisse dire à l'autre : Tu es plus souverain que moi. » Lamartine, *La France parlementaire*, t. V, p. 214.

suffrage universel, aux yeux non seulement des membres du gouvernement provisoire mais du public lui-même (1), restituait véritablement au peuple l'exercice direct de sa souveraineté. « Quant au plébiscite, dit M. Borgeaud, on n'a pas de peine à comprendre qu'il ait pu disparaître sans laisser de traces dans le débat, après avoir mis au monde le suffrage universel, si l'on considère que l'opposition entre le système représentatif ainsi démocratisé et celui du vote personnel et direct est un produit tout récent des expériences du gouvernement populaire. Il est naturel qu'en 1848 cette distinction ait échappé aux hommes qui venaient de prendre la résolution, si extraordinairement démocratique pour l'époque, d'appeler tous les Français à l'exercice des droits politiques. Les deux idées se couvraient exactement dans la pensée des membres du gouvernement provisoire (2). » Témoin les expressions dont ils se servent : « La nation *convoquée en assemblée constituante* prononcera, elle-même », dit Garnier-Pagès, le 25 février dans sa harangue au peuple; et Lamartine écrira : « Proclamer la République provisoire *sauf la ratification du pays immédiatement convoqué dans son*

(1) « Pour la première fois, le suffrage universel devait être mis à l'épreuve; ce que nos grands révolutionnaires, même au plus fort de leurs sombres expériences, n'avaient pas osé essayer, allait être pour nous le premier pas, l'œuvre du début. Le peuple ne *déléguait plus ses pouvoirs*; il les *exerçait d'une manière directe*; entre lui et ses représentants, point d'intermédiaires; c'est lui qui devait les choisir et les nommer. » L. Reybaud, *Jérôme Paturot, à la recherche de la meilleure des Républiques*; Paris, 1848; II, ch. XVII.

(2) Borgeaud, *op. cit.*, p. 282.

assemblée nationale, c'était donc la seule chose à la fois révolutionnaire et préservatrice à faire (1). »

On s'explique dans ces conditions, que l'Assemblée nationale dont le décret du 6 mars 1848 (2) avait provoqué l'élection, n'ait pas cru devoir soumettre à la ratification du peuple la Constitution républicaine, élaborée par elle dans l'espace de deux mois, du 4 septembre au 4 novembre.

La proposition lui en fut pourtant faite à deux reprises. Dans la séance du 14 septembre où l'on discutait le *Préambule* qui devait précéder la Constitution proprement dite, plusieurs députés, parmi lesquels Chabot, proposèrent un article additionnel portant que « la Constitution ne serait exécutoire qu'après avoir été ratifiée par le peuple. » L'article fut écarté par la question préalable à la majorité de 543 voix contre 180 (3). L'idée fut reprise le 23 octobre par M. de Puységur ; elle eut encore moins de succès : 733 voix contre 42 repoussèrent la demande de ratification populaire (4).

Mais, par une coupable inconséquence, cette Assemblée qui arguait de la plénitude de son pouvoir constituant pour repousser en matière constitutionnelle l'application du gouvernement direct, n'avait pas hésité à en consacrer

(1) Lamartine, *Histoire de la Révolution de 1848*, t. I, livre VI, ch. VII, p. 267.

(2) Les élections d'abord fixées au 9 avril furent reportées au 23. Raspail avait demandé, vainement d'ailleurs, que le décret du Gouvernement provisoire convoquant les électeurs fût soumis à la ratification directe de la nation. C'était vraiment pousser un peu loin le respect du principe ?

(3) *Moniteur*, du 10 septembre 1848, p. 2.466.

(4) *Moniteur* du 25 octobre, p. 2.956.

une application beaucoup plus dangereuse dans l'organisation du pouvoir exécutif (1). Obéissant à un sentiment de respect quasi superstitieux pour la souveraineté du peuple, les républicains de l'Assemblée nationale commirent la lourde faute de décréter l'institution d'un président de la République élu par le suffrage universel et direct. « L'élection du président par le suffrage universel étant un véritable plébiscite, dit M. Zévort, on ne s'explique guère que l'Assemblée ait repoussé par la question préalable l'amendement du représentant Chabot qui voulait que la Constitution fût soumise par *oui* ou par *non* à la ratification populaire..... Les résolutions de l'Assemblée étaient contradictoires; du moment qu'elle se croyait en possession des pouvoirs suffisants, — et elle l'était en effet, — pour donner une Constitution à la France sans la soumettre au vote populaire, elle était tout aussi autorisée à désigner elle-même le chef de l'État » (2). Mais, issue du suffrage universel, l'Assemblée répugnait à l'idée de refuser au peuple souverain, c'est-à-dire au suffrage universel, le droit de choisir *le premier magistrat* de la République.

(1) « Du principe de l'égalité dans la démocratie découle l'introduction de l'élection non seulement pour remplacer l'hérédité et la *viagerité* (qu'on me passe l'expression) *dans la Constitution du pouvoir exécutif*, mais encore pour remplacer les délégations ordinairement conférées par le pouvoir exécutif sous d'autres constitutions, soit qu'il s'agisse de la nomination des juges ou de celle des officiers de l'armée... » E. de Parieu, *Principes de la science politique*, Paris, 1870, p. 142.

(2) Edgar Zévort, *La France sous le régime du suffrage universel*; Paris, p. 16.

Et cependant, lorsque, dans les premiers jours d'octobre, cette grave question était venue en discussion devant elle, des voix éloquentes et judicieuses avaient poussé le cri d'alarme ; des esprits avisés avaient montré ce que présentait de redoutable et de dangereux pour les libertés publiques et le pouvoir législatif, une institution qui plaçait en face d'une assemblée unique un président investi de la plénitude du pouvoir exécutif, exerçant l'autorité suprême « sur les deux grandes forces organisées au moyen desquelles on tient la France, l'armée administrative et l'armée proprement dite » (1), et qui puisait dans son origine un prestige et une force considérables. Comme l'avaient fait Robespierre et Saint-Just en 1792, comme l'avait fait Boissy-d'Anglas en l'an III, de nombreux orateurs parmi lesquels Grévy, Félix Pyat et Leblond, dénoncèrent la funeste erreur d'un système mettant en présence une assemblée sans doute omnipotente mais dont chaque membre, s'il représentait en droit la nation entière n'était en fait que l'élu d'une circonscription, et un président qui, au contraire, était incontestablement *en droit* comme *en fait* l'élu de la nation entière. C'était là organiser entre les deux pouvoirs un conflit inévitable. Fatalement, en effet, l'Exécutif devait puiser dans une investiture conférée par des millions de suffrages le sentiment ambitieux et audacieux d'une puissance supérieure à celle de représentants nommés chacun par quelques milliers d'électeurs. Le président, Louis Napoléon, parlant de la souveraineté du peuple dira, en 1850 : « Je ne reconnais à personne le droit de se dire son représentant plus que moi. »

(1) E. Tenot, *Etude historique sur le Coup d'État*, Paris, 1868, page 3.

La commission de constitution avait bien eu conscience du danger ; Marrast, son rapporteur, était obligé de convenir que « dans ce pays surtout, le suffrage universel concentré sur un seul homme lui donnait une puissance toujours sollicitée par des tentatives fatales à la liberté. » Mais avec une assurance dont la naïveté dénotait chez ses collègues de la commission et lui une confiance par trop robuste dans l'excellence de la nature humaine, il ajoutait : « La majorité n'a pas craint qu'il abusât de son indépendance, car la Constitution l'enferme dans un cercle dont il ne peut pas sortir. » Ce « cercle », c'étaient les articles 68 et 48 ; le premier déclarait que le président coupable d'un attentat à l'égard de l'Assemblée était déchu de ses fonctions et serait mis en jugement ; le second imposait au président le serment de rester fidèle à la République démocratique et de remplir tous les devoirs que lui dictait la Constitution. C'était tout. Et c'était dérisoire, car l'Assemblée ne possédait aucun moyen *matériel* de contraindre le président rebelle ; elle s'était dessaisie de toute puissance matérielle au profit du pouvoir exécutif ; elle ne s'était réservé que la « force morale qui résulte d'un droit inscrit dans un texte de loi » (1).

On avait jugé que le grand principe de la séparation des pouvoirs exigeait qu'il en fût ainsi. En somme, et comme on l'a très bien dit, la Constitution donnait au pouvoir législatif tous les droits de se faire obéir par l'Exécutif, et à celui-ci toute la force nécessaire pour désobéir au premier. La dangereuse absurdité de ce système fut clairement démontrée par les députés qui, dans les séances des 5, 6, 7 et 8 octobre, vinrent avec une grande

(1) E. Tenot, *op. cit.*, p. 4.

vigueur combattre le projet de la commission. Mais l'Assemblée refusa de voir l'abîme où ce projet l'entraînait. Successivement elle rejeta le célèbre amendement Grévy qui faisait du chef de l'Exécutif un simple président du conseil des ministres élu par l'Assemblée, et l'amendement Leblond qui, sans supprimer le Président, confiait sa nomination au pouvoir législatif. Le vieux comte Molé, politique avisé et juriste subtil, qui avait servi tous les régimes et qui savait prévoir, eut beau dire : « En présence de l'Assemblée omnipotente, le pouvoir exécutif restera frappé de stupeur ou sera tenté de l'envahir. Soyez-en bien sûrs, jamais il ne pourra exister avec elle ». Tous les conseils furent vains. Entraînée par la voix éloquente autant que mal inspirée de Lamartine qui traita cette question comme une partie de dés, l'Assemblée décida le 7 octobre, par 587 voix contre 232, que le Président serait, comme l'avait proposé la commission, élu par le pays au suffrage universel et direct (1).

Une circonstance de fait aurait dû pourtant, à défaut d'autres considérations, dessiller les yeux de l'Assemblée sur sa déplorable erreur : nous voulons parler de l'entrée récente de Louis-Napoléon Bonaparte, neveu de l'Empereur défunt, sur la scène politique. La conception malheureuse de deux pouvoirs rivaux placés au sommet de l'État condamnait la direction de la République à un dualisme fatal, à un conflit certain. Mais, ainsi que l'observe M. Ténot, combien un tel conflit pouvait devenir périlleux pour les institutions nouvelles si le Président se trouvait être l'héritier d'une ancienne dynastie, suspect, à tort ou à

(1) Pour cette discussion, V. le *Moniteur* : 6 octobre 1848, p. 2.723 et suiv., 7 octobre, p. 2733 et suiv., 8 octobre, p. 2.749 et 2.752,

raison, d'aspirer au trône (1)! Or, au moment où l'Assemblée discutait l'organisation du pouvoir exécutif, la candidature de Louis Bonaparte à la présidence de la République était déjà officiellement posée. Au mois de juin, quatre départements avaient élu comme leur représentant à l'Assemblée, le neveu de l'Empereur; l'Assemblée avait annulé ces élections en invoquant les lois d'exil de 1816 et 1832, mais le 17 septembre, cinq nouveaux départements ayant réélu Louis Bonaparte, l'Assemblée s'était inclinée devant la volonté populaire et avait admis dans son sein celui à qui Thiers disait quelques jours après, en lui montrant l'Assemblée : « Vous serez un jour le maître de tous ces gens-là, mais vous ne serez pas le mien. »

Et les Constituants de 1848, qui ne devaient décidément dans cette question de la Présidence de la République, perdre aucune occasion de commettre des fautes, avaient repoussé l'amendement Thouret excluant de la présidence les membres des familles ayant régné sur la France.

L'Assemblée nationale siégeait encore lorsqu'eut lieu, le 10 décembre, l'élection présidentielle. Sur 7.327.345 suffrages exprimés, Louis Bonaparte en obtenait 5.434.236, le général Cavaignac 1.448.107, Ledru-Rollin, 370,419, Raspail 36.954; le nom de Lamartine, naguère encore si populaire, n'avait réuni que 17.914 voix. Le souvenir des journées de Juin avait fait autant pour le succès du neveu de Napoléon I^{er} que le souvenir des gloires de l'époque impériale.

M. Borgeaud a d'une parole très juste caractérisé l'inconséquence qu'avait commise l'assemblée de 1848, en faisant plébisciter l'institution de l'Exécutif après avoir

(1) E. Tenot, *op cit.*, p. 4.

refusé de faire ratifier la Constitution par le peuple : « On ôtait ainsi au peuple, dit-il, le droit de refuser légalement la Constitution qu'on lui avait faite, mais on lui donnait le moyen de la renverser en nommant un Bonaparte. Ce qu'il a fait. » Nous ne sommes pas partisan — nous dirons plus loin pourquoi — du *referendum* constitutionnel. Mais en nous plaçant au point de vue de la situation politique de 1848, nous estimons que puisque l'Assemblée s'engageait dans la voie de la consultation populaire avec l'institution du pouvoir présidentiel, elle eût dû non seulement, pour conserver à sa conduite une apparence de logique mais pour sauvegarder le gouvernement qu'elle établissait, aller jusqu'au bout dans cette voie et soumettre la Constitution elle-même à la sanction du peuple. Cette Constitution, comme toutes celles que l'on avait antérieurement présentées à l'acceptation de la nation, aurait eu très certainement l'approbation du peuple, et cette ratification eût été, si l'on nous permet cette expression, l'antidote du plébiscite présidentiel. Cette sanction solennelle du pays eût vraisemblablement donné à réfléchir à celui qui devait faire le Coup d'Etat du Deux Décembre. Il lui eût été difficile en effet, après avoir renversé la Constitution votée par le peuple, de faire sanctionner cet acte par le peuple, d'en appeler du peuple au peuple lui-même, de dresser un plébiscite contre un autre plébiscite et de puiser par suite dans le jugement de la nation, le droit qu'en 1851 il y trouva ou prétendit y trouver de se maintenir au pouvoir et de faire œuvre constituante. Dans tous les cas sa lutte contre l'Assemblée de 1849 eût été moins populaire ; et l'Assemblée elle-même, se trouvant en présence d'une Constitution revêtue de l'approbation solennelle de la nation n'eût peut-être pas osé porter sur elle une main audacieuse

en mutilant le suffrage universel par cette loi du 31 mai 1850 dans laquelle Louis Bonaparte qui l'avait pourtant inspirée allait chercher le motif et la justification de l'attentat du Deux Décembre.

CHAPITRE VII

LES PLÉBISCITES DU SECOND EMPIRE

Avec le Deux Décembre, nous retrouvons le système de consultation populaire qui consiste à imposer au peuple l'abdication de sa souveraineté tout en ayant l'air de lui en confier libéralement l'exercice direct. Le plébiscite de l'an X nous a fourni l'exemple-type de cette parodie de gouvernement direct. Louis Napoléon va plus loin encore que le Premier Consul dans cette voie. Il sollicite en effet du peuple des pouvoirs que le dictateur de Brumaire n'avait jamais sollicités ; il demande au peuple *de lui déléguer le pouvoir constituant* afin de lui permettre d'établir une charte sur la base d'institutions que sa proclamation énumère : un chef responsable élu pour dix ans, des ministres dépendant du pouvoir exécutif seul, un Conseil d'État chargé de préparer les lois, un Corps législatif et un Sénat.

Voici en quels termes le décret du 2 Décembre pose la question : « Le peuple français veut le maintien de l'autorité de Louis Napoléon Bonaparte *et lui délègue les pouvoirs nécessaires pour établir une constitution* sur les bases proposées dans sa proclamation du 2 Décembre. » Traduction : Le peuple abdique entre les mains de Louis

Bonaparte son droit souverain d'établir la loi fondamentale de l'État.

C'est ainsi que la doctrine césarienne prétend affermir le principe de la souveraineté du peuple : par une confiscation. Nous entendons l'objection : le fait même de poser cette question au peuple, de lui reconnaître le pouvoir de déléguer ou de ne pas déléguer l'exercice du pouvoir constituant n'est-il pas l'hommage le plus éclatant qui puisse être rendu à sa souveraineté ? Oui, si la manière dont la question est posée, et si les circonstances dans lesquelles elle est posée laissent au peuple le droit et le pouvoir de faire une réponse *précise* et *libre*. Et c'est parce que dans le plébiscite napoléonien la réponse est à la fois équivoque et forcée que ce plébiscite qui était déjà une usurpation est en outre une hypocrisie (1).

Voyons en effet ce qui se passe au Deux Décembre. Le Prince-Président a renversé la Constitution ; il a dissous l'Assemblée nationale, le Conseil d'État, jeté en prison les représentants élus par la Nation ; aucun autre pouvoir ne subsiste que le sien. Il se tourne alors vers le peuple et lui dit : « Maintenant, prononce : dis-moi si tu me conserves ou si tu me retires ta confiance. Si tu approuves ce que j'ai fait, je reste ; mais alors pour reconstruire ce que j'ai détruit, donne-moi toute ta puissance. Si ta réponse est négative, je me retire : mais, si je disparaissais, il n'y a plus de gouvernement, il ne reste plus rien que l'anarchie et le chaos, puisque j'ai tout détruit ; c'est l'inconnu menaçant qui s'ouvre, c'est la possibilité de tous les troubles et de toutes les secousses, c'est la bataille furieuse des partis cherchant chacun à reprendre le pouvoir, c'est la

(1) B.L., 40^e série, VIII, n^o 3.382. p. 991.

guerre civile. Choisis entre moi et le néant, entre l'abdication de ta souveraineté entre mes mains et les horreurs d'une révolution. »

Tel est le dilemme. Inutile de se demander quelle peut être la réponse de celui qu'on interroge. Au Deux Décembre, sept millions de bouches s'écrièrent : Oui. Mais que signifie ce oui ? Que le peuple veut, consciemment, abdiquer la souveraineté, ou simplement qu'il ne veut pas de la Révolution ? Car il peut ne pas vouloir de celle-ci tout en voulant conserver celle-là. Le choix est offert entre l'anarchie et le despotisme. Comment feront ceux qui ne sont ni pour l'une ni pour l'autre ? L'abstention évidemment s'impose à eux. Quelles peuvent être, dans ces conditions, la signification et la valeur morale, au point de vue constitutionnel, de la réponse du pays ? (1). Mais

(1) « A une question mal posée, comme elle l'est toujours par un plébiscite, la réponse sera toujours équivoque. » E. Zevort, *op. cit.*, p. 48, « L'anarchie n'est jamais envisagée de sang-froid par un peuple qui préférera toujours un mauvais gouvernement à l'absence de gouvernement. Le peuple ne veut pas froidement, de propos délibéré, courir les aventures politiques ; on se prononce *non pas pour le gouvernement, mais contre le désordre*. Le plébiscite est la déclaration affolée d'un pays qui refuse énergiquement de noyer en pleine mer un pilote même mauvais placé à la tête du navire. » St-Girons, *Droit constitutionnel*, p. 44 et suiv. Dans la séance du Sénat du 10 septembre 1869, voici comment le prince Jérôme Bonaparte lui-même apprécie le plébiscite : « Je n'approuve pas le plébiscite ; il n'a que l'apparence de la démocratie... Quelle aberration de demander à un plébiscite des changements à la Constitution ! Si le peuple dit *oui*, c'est une illusion. S'il dit *non* c'est une révolution ? Qu'on le consulte sur un nom propre dans des circonstances exceptionnelles, sur une question définie de paix ou de guerre, je l'admets : mais encore faut-il que celui qui répond sache et comprenne ce qu'il

ce n'est pas tout. Le système de la *carte forcée* a comme complément et comme corollaire dans le plébiscite de décembre 1851, la suppression de la liberté du votant (1).

Le décret du 2 décembre, qui formulait dans les termes que nous avons reproduits plus haut la question posée au peuple, fixait le plébiscite au 14 décembre, et reprenait pour le mode de votation le système des registres du premier Empire. Sur les réclamations qui s'élevèrent, un nouveau décret, en date du 4 décembre, établit le vote au scrutin secret par *oui* et par *non* et fixa définitivement le scrutin aux 20 et 21 décembre (2).

Mais dans l'intervalle des deux décrets, l'armée avait voté suivant le premier système. On avait fait l'appel, et officiers, sous-officiers et soldats avaient successivement signé sur un registre leur *oui* et leur *non* (3).

Dans la proclamation qu'il avait spécialement adressée à l'armée, Louis Napoléon disait : « Aujourd'hui, en ce moment solennel, je veux que l'armée fasse entendre sa voix. Votez donc librement comme citoyens ; mais comme soldats, n'oubliez pas que l'obéissance passive aux ordres du chef du gouvernement est le devoir rigoureux de l'armée, depuis le général jusqu'au soldat. » L'armée

dit Pour cela il faut que la question posée soit simple et claire. Combien dans notre vie politique avez-vous rencontré de ces questions-là ? »

(1) « Dans tout plébiscite, au fond, il s'agit de savoir si le gouvernement actuel sera maintenu ; le chef de l'État est trop intéressé dans le vote pour que la liberté des votants ne soit pas menacée. » Saint-Girons, *op. cit.*, p. 44 et 59.

(2) B. L., 10^e série, VIII, n^o 3.387, p. 908.

(3) E. Ténot, *op. cit.*, p. 281.

comprit ! Le résultat de son vote accusait 303.290 *oui* et 37.359 *non* ; 3.626 électeurs militaires s'étaient abstenus. Le vote des troupes de la marine avait fourni 15.979 *oui*, 5.128 *non* et 486 abstentions.

En ce qui touche la liberté laissée au vote dans le pays, voici le témoignage non suspect d'un auteur dont on sait les sympathies pour la cause napoléonienne : « Le vote eût lieu sans liberté des journaux, ni des réunions ; l'état de siège déclaré dans plus de vingt départements ; le pouvoir arbitraire des préfets, dans les autres, ayant mis fin à la liberté des journaux et celle des réunions n'existait plus depuis la loi de 1849 ; le vote avait aussi été précédé par l'emprisonnement de la plupart des chefs républicains ou démocrates-socialistes arrêtés dans les diverses tentatives de soulèvement de Paris ou des provinces (1) ».

Pour stimuler le zèle des électeurs, Louis Napoléon adressait le 8 décembre au peuple français une proclamation où il se félicitait « de l'apaisement des troubles » et conviait tous les citoyens à voter. Il est à remarquer que le mot de République n'était pas une seule fois prononcé dans cette proclamation. Le même jour pour parachever « l'apaisement » un décret donnait à l'administration la faculté de déporter à Cayenne par mesure de sûreté publique, c'est-à-dire sans jugement « les individus reconnus coupables d'avoir fait partie d'une société secrète ! » « Pendant ces mêmes journées et presque sans interruption, dit un contemporain, des arrestations furent opérées dans Paris. En moins de huit jours les prisons, et les forts

(1) Faustin-Adolphe Hélie, *Les Constitutions de la France*, p. 1167.

détachés de l'enceinte fortifiée, furent encombrés de prisonniers. Le nombre en dépassa plusieurs milliers. A de très rares exceptions près, ils appartenaient tous aux diverses nuances du parti républicain. Le contingent de la bourgeoisie fut énorme, hors de proportion avec tout ce qui avait été vu depuis le commencement du siècle. Les ouvriers cependant étaient en majorité (1). » Le 2 Décembre même, quelques heures après son attentat, le Prince-Président avait fait emprisonner en masse les membres de l'Assemblée dissoute. Mais tandis que les représentants de la droite, à l'exception de quelques orléanistes, étaient à peu près tous remis en liberté, les représentants républicains furent frappés en très grand nombre. Un décret désigna cinq d'entre eux pour la transportation à la Guyane; un exil provisoire en éloigna six autres; soixante-dix furent encore exilés par un décret spécial. Le prince président se débarrassait ainsi de tous ceux qui pouvaient compromettre le succès du plébiscite. Il avait d'ailleurs dans les départements de zélés auxiliaires. Partout les préfets adressaient aux habitants des avis comminatoires. « Dans le Cher, dit M. Zévort, un général fait afficher que tout individu cherchant à *troubler le vote* ou en *critiquant les résultats* sera traduit devant un Conseil de guerre. Dans le Bas-Rhin, la distribution des bulletins de vote est formellement interdite par le préfet. Dans maints départements, la gendarmerie arrête des personnes accusées d'avoir *influencé l'élection*, distribué des bulletins négatifs ou *excité les citoyens à voter contre le Pré-*

(1) E. Tenot, *op. cit.*, p. 282. Il est peut-être utile d'observer que l'ouvrage de M. Tenot auquel nous empruntons ces renseignements a été publié en 1868.

sident (1). » Et M. Zévort ajoute : « Cette pression formidable n'eût pourtant pas suffi pour réunir dans les urnes 7.500.000 suffrages affirmatifs, contre un peu plus de 600.000 négatifs. Le Coup d'État fut absous ; le contester serait puéril. Il aurait fallu que le peuple ne se trouvât pas en présence d'une carte forcée, qu'il ne fût pas réduit à répondre par oui ou par non sur des faits accomplis, à ratifier le Coup d'État ou à sombrer dans l'anarchie. De deux maux, il choisit le moindre *et, sans s'en douter*, il abdiqua une fois de plus sa souveraineté ».

Un décret en date du 31 décembre avait proclamé les résultats du plébiscite au moyen duquel le Prince-Président venait ainsi de soustraire à la nation le pouvoir constituant. Sans retard, Louis Bonaparte chargea une commission composée de Troplong, Rouher, Mesnard, Persigny et Plassant de préparer une Constitution nouvelle sur les bases énumérées dans sa proclamation du 2 Décembre. (2) La commission, en réalité, s'inspira surtout d'un projet imposé par le Prince-Président et qui, dans ses parties principales, se bornait à reproduire la Constitution de l'an VIII. Trouvant, d'ailleurs, que le travail de la commission n'était pas poussé avec une assez franche activité, le dictateur fit rédiger en vingt-quatre heures, par Rouher, un projet qui fut accepté presque sans débat, dans la nuit du 13 au 14 janvier 1852 (3).

Cette constitution du 14 janvier 1852 ne fut pas soumise à la ratification populaire, Bonaparte se considérait comme

(1) E. Zévort, *op. cit.*, p. 25. V, aussi la collection du *Moniteur* du mois de décembre 1851.

(2) B. L., 10^e série, VIII, n^o 3.455, p. 1.233.

(3) P. L., Lagorce, *Histoire du Second Empire*, I, p. 25.

investi par le plébiscite de 1851, de la plénitude du pouvoir constituant. Elle outrepassait pourtant les limites du prétendu mandat confié par ce plébiscite au Prince-Président, en conférant à ce dernier, pour une durée de dix années, des pouvoirs que M. Faustin-Adolphe Hélie gratifie lui-même d'« exorbitants », et dont il n'avait pas été question dans la proclamation du 2 Décembre.

La Constitution de 1852, en effet, concentre tous les pouvoirs entre les mains de celui qu'elle appelle le « Chef de l'État (1) » ; il commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce, nomme à tous les emplois, fait les règlements et décrets nécessaires pour l'exécution des lois ; *l'initiative des lois n'appartient qu'à lui seul* ; il a le droit de faire grâce, la sanction et la promulgation des lois et sénatus-consultes, le droit de déclarer l'état de siège, sauf à en référer au Sénat ; les ministres ne dépendent que de lui, et ne peuvent être mis en accusation que par le Sénat... dont il nomme les membres.

L'article 5 de cette Constitution consacre un nouveau système de consultation directe du suffrage universel qui, sous des apparences démocratiques, n'est qu'un hommage dérisoire à la souveraineté du peuple. Louis Bonaparte, dans sa proclamation du 2 Décembre proposait au pays un chef *responsable* ; la Constitution ajoute : « ... *devant le peuple* ». A propos d'une mesure quelconque, à propos

(1) Art. 6. De la Constitution de 1852. L'article suivant apporte une seconde contradiction au principe de la souveraineté nationale : il y est dit, en effet, que « la justice se rend *au nom du Chef de l'État*. » Nous avons déjà relevé la même contradiction dans le Sénatus-consulte de l'an XII.

d'un conflit, quel qu'il soit, avec les Assemblées représentatives, le chef de l'État peut s'adresser directement à la nation, la faire juge, par une sorte de *referendum* de consultation. Mais si la Constitution n'apporte aucune limitation à l'exercice de ce droit, elle n'en détermine pas non plus la forme et les effets, et elle laisse le chef de l'État maître de provoquer le jugement du peuple *quand bon lui semble*. La responsabilité du Président n'est guère, dans ces conditions, qu'une étiquette, puisque le plébiscite ne s'ouvre qu'à son gré et à son heure (1). Il convient en outre de noter que le Chef de l'État est seul à jouir de ce droit; en cas de conflit avec lui, les Assemblées représentatives n'ont pas la ressource d'y recourir.

En échange de ce gage illusoire donné à la Souveraineté du peuple, la Constitution lui retire presque entièrement l'exercice du pouvoir constituant; l'article 31 soustrait à la sanction du suffrage universel la plupart des modifications apportées à la Constitution; à l'exemple de l'article 54 du sénatus-consulte de l'an X, cet article 31 donne au Sénat le droit de régler ce qui n'aura pas été prévu par les dispositions constitutionnelles, de déterminer leur sens et de provoquer leur modification; mais si le Sénat a l'*initiative* des modifications, le Pouvoir exécutif en a l'*approbation*; s'il adopte le projet du Sénat, il est statué par un sénatus-consulte sur les modifications proposées. L'article 32 ajoute toutefois que le suffrage universel sera appelé à se prononcer sur « toute modification aux bases fondamentales de la Constitution telles qu'elles ont été posées dans la proclamation du 2 Décembre 1854 ». Les dispositions de l'article 31 n'en placent pas moins entre

(1) Esmein, *op. cit.*, p. 82.

les mains du chef de l'État « un instrument commode » (1) pour compléter et modifier la Constitution à son gré. Grâce à ce système, une série de sénatus consultes a pu s'échelonner de 1852 à 1870 et remanier profondément la Constitution sans que le peuple eût le droit et le pouvoir d'y contredire.

Une première modification, la plus importante, fut apportée à la Constitution par *le sénatus-consulte du 7 novembre 1852* qui rétablissait l'Empire. La chose était depuis longtemps prévue ; dès le 15 janvier 1851, Thiers avait pu prononcer la fameuse parole : « L'Empire est fait. » Le Coup d'Etat, le plébiscite, la Constitution de 1852 n'étaient dans la pensée de tous que des étapes successives vers un but déterminé ; les visées ambitieuses de Louis Napoléon ne pouvaient rencontrer d'obstacles ni dans un Sénat dont il nommait les membres, ni dans un Corps législatif qui n'avait aucune influence sérieuse sur le gouvernement, et qui après une velléité de résistance vite réprimée, avait docilement suivi les conseils « officieux » du *Constitutionnel* (2). On sait avec quelle habilité les agents de l'Exécutif provoquèrent et entretinrent dans le pays un mouvement d'opinion favorable au rétablissement de la dignité impériale. Les manifestations d'un enthousiasme bruyant escortèrent le Prince-Président dans son voyage des mois de septembre

(1) Duguit et Monnier, *op. cit.*, p. 104.

(2) « Renoncez à chercher l'influence que vous aviez sous le régime parlementaire ; acceptez une situation modeste et occupée ; renoncez au fracas de ces séances théâtrales où l'on parlait pour des femmes oisives, pour des clubs, pour des cafés, pour des journaux, pour son ambition, pour sa vanité, pour sa haine, pour sa vengeance. » Cité par E. Zévort, *op. cit.*, p. 41.

et d'octobre à travers l'Est et le Midi. Le 9 octobre, le *Moniteur* publiait cette note : « La manifestation éclatante qui se produit dans toute la France en faveur du rétablissement de l'Empire impose au Président de la République le devoir de consulter le Sénat. »

Réunis le 4 novembre, celui-ci adoptait, le 7, un sénatus-consulte « rétablissant la dignité impériale au profit de Louis-Napoléon Bonaparte et de sa descendance » et qui faisait subir à la Constitution de 1852 un certain nombre de remaniements. L'article 8 de ce sénatus-consulte, considérant que le rétablissement de l'Empire modifiait l'une des *bases* de la proclamation plébiscitée en décembre 1851, déclarait que la question serait soumise à la ratification populaire (1). Le même jour, un décret convoquait les électeurs pour les 21 et 22 novembre à l'effet de se prononcer sur la proposition suivante : « Le peuple veut le rétablissement de la dignité impériale dans la personne de Louis Napoléon Bonaparte avec hérédité dans sa descendance directe, légitime ou adoptive et le droit de régler l'ordre de succession au trône dans la famille Bonaparte ainsi qu'il est prévu par le sénatus-consulte du 7 novembre 1852 (2). »

« On se trouve encore ici, dit M. Borgeaud, en face d'un plébiscite personnel, césarien, de l'espèce de ceux qui ont discrédité aux yeux du libéralisme français le vote direct des populations. C'est une dévolution d'auto-

(1) Coll. B. L., 10^e série, X, n^o 4.509, p. 677.

(2) *Moniteur* du 7 nov. 1852 ; Suppl., p. 1.815 et 1.818. Le Sénatus-consulte fut adopté par 86 voix sur 87 présents ; un seul sénateur s'abstint, M. Viellard, ancien précepteur du prince (P. de Laforce, *op. cit.*, I, p. 102).

rité, non point un acte constituant. On peut comparer si l'on veut un décret de ce genre à la *lex regia* qui conférerait autrefois l'Empire ; on ne saurait l'assimiler à une loi constitutionnelle moderne (1). »

Le vote eut lieu, comme en 1851, par *oui* et par *non*. Par un sentiment de prudence qui donnait bien la mesure de la confiance qu'il avait en la justice de sa cause, le gouvernement avait cru devoir enchaîner la liberté de la presse et supprimer la liberté de réunion, l'une avec le décret du 17 février, l'autre par le décret-loi du 15 mai 1852. C'était peine inutile. Le nouveau plébiscite reproduisait en effet le dilemme captieux de 1851 ; et la réponse *oui* était certaine une fois de plus, parce qu'une fois de plus elle était forcée. Si le peuple votait *non*, — ou Louis-Napoléon se retirait et c'était alors l'inconnu, le chaos, — ou il refusait de se démettre et c'était la révolution. Libéralement, le chef de l'État laissait à son peuple le choix entre le despotisme et la guerre civile.

Par 7,824.129 suffrages contre 253.145 et 63.326 bulletins nuls, le pays déclara qu'il voulait le rétablissement de la dignité impériale (2). « Cette troisième expérience plébiscitaire, dit M. Zévort, présentée comme un acte de déférence envers le peuple souverain et le suffrage universel n'était ni plus ni moins probante que les précédentes ; et ici encore, si l'on éprouve une surprise c'est que deux cent cinquante mille citoyens, en votant *non*, se soient non seulement prêtés à la parodie d'une sérieuse et véritable consultation populaire, mais surtout exposés à la persécution ou à l'exil (3). »

(1) Borgeaud, *op. cit.*, p. 290.

(2) Coll. B.L., 11^e série, I, n^o 2, p. 5.

(3) E. Zévort, *op. cit.*, p. 42.

Après cette seconde expérience Napoléon III, satisfait, laissa pendant dix-huit ans sommeiller le plébiscite ; celui-ci ne devait reparaitre qu'en 1870, pour rendre une force et un prestige éphémères à un régime condamné dont il était le suprême recours. Durant huit années, de 1852 à 1860, l'Empire avait pu détourner la pensée nationale du souvenir des libertés perdues pour la fixer uniquement sur le souci de ses intérêts matériels. Comme Guizot avait dit « enrichissez-vous », Napoléon III disait « pas de politique ». Le suffrage universel, corrompu par la pratique éhontée de la candidature officielle, faussé par l'intervention du pouvoir dans le choix des députés, des conseillers généraux, des conseillers d'arrondissement, des conseillers municipaux, était une arme émoussée et peu redoutable aux mains d'un peuple que dominait d'ailleurs encore le respect superstitieux du pouvoir personnel. Huit ans, la France vécut sous le despotisme le plus rigide, consentit le sacrifice de sa liberté politique. Mais ce n'était là qu'une abdication passagère, et dès 1859, devant les symptômes non équivoques d'un réveil puissant de l'esprit public, l'Empire dessinait son évolution vers un gouvernement libéral et parlementaire ; par une série de sénatus-consultes et de décrets, il restituait au Corps des représentants de la nation quelques-unes des prérogatives essentielles dont on l'avait dépouillé ; pièce à pièce, il reconstituait le mécanisme du système parlementaire, dans l'espoir de désarmer par des concessions successives un parti d'opposition dont chaque scrutin législatif grossissait les rangs. Cet achèvement dans la voie des réformes libérales ne subissait qu'un temps d'arrêt en 1866, avec le sénatus-consulte du 11 juillet, qui accentuait l'autorité constituante du Sénat

au détriment des droits du pays (1). Mais dans la pression de plus en plus énergique de l'opinion publique, devant la menace d'élections qui, comme celle de juin 1869, dressaient contre lui plus de trois millions de suffrages, l'Empereur se voyait contraint, le 21 mars 1870, d'inviter le garde des sceaux, Emile Ollivier, à préparer avec ses collègues un projet de sénatus-consulte « fixant invariablement les dispositions fondamentales découlant du plébiscite de 1852, partageant le pouvoir législatif entre les deux chambres et *restituant à la nation la part du pouvoir constituant qu'elle avait déléguée* (2). » Le 28 mars, les ministres présentaient un projet de sénatus-consulte qui prétendait allier le régime parlementaire avec la dictature impériale. L'exposé des motifs, signé d'Emile Ollivier, faisait ressortir que jusqu'alors le Sénat et le Corps législatif avaient exercé leur action dans deux sphères différentes, les lois constitutionnelles étant réservées au pre-

(1) Art 1. — La Constitution ne peut être discutée par aucun pouvoir public autre que le Sénat, procédant dans les formes qu'elle détermine. Une pétition ayant pour objet une modification quelconque ou une interprétation de la Constitution ne peut être rapporté en séance générale que si l'examen en a été autorisé par trois au moins des cinq bureaux du Sénat.

Art. 2. — Est interdite toute discussion ayant pour objet la critique ou la modification de la Constitution et publiée, ou reproduite par la presse périodique, soit par des affiches, soit par des écrits non périodiques des dimensions déterminées dans le § 1 de l'article 9 du décret du 17 février 1852.

Les pétitions ayant pour objet une modification ou une interprétation de la Constitution ne peuvent être rendues publiques que par la publication du compte rendu officiel de la séance dans laquelle elles ont été rapportées, » *Ann. Sénat.*, X, p. 221, 226, 250 et suiv.

(2) *Journal Officiel* du 22 mars 1870.

mier, les lois ordinaires au second, de telle sorte qu'il existait une constituante et une législative juxtaposées plutôt que deux chambres législatives. La nouvelle Constitution devait modifier cela : aux termes du sénatus-consulte, le pouvoir législatif restait la prérogative de l'Empereur, de la Chambre et du Sénat, celui-ci ayant l'initiative des lois, sauf en matière financière. Mais en associant le Sénat au Corps législatif, le sénatus-consulte lui retirait le pouvoir constituant pour le restituer à la nation entière ; elle seule désormais pourrait modifier le pacte fondamental, .. *sur la proposition de l'Empereur* : « C'est à-dire que le peuple exercerait son pouvoir constituant en répondant par oui ou par non aux questions qu'il plairait à l'Empereur de lui poser (1). » L'application, du reste, ne devait pas se faire attendre : un plébiscite était annoncé à brève échéance, qui devait sanctionner les réformes édictées par le sénatus-consulte et apporter à l'Empire défaillant « la revanche de Sadowa ».

Cette conception du pouvoir constituant du peuple, qui laissait le chef du pouvoir exécutif libre et maître de poser à la nation telle question qu'il lui plairait et quand il lui plairait, sans qu'une discussion préalable devant les Chambres eût éclairé le pays sur la portée de la réponse qu'on sollicitait de lui, ouvrait évidemment la porte au rétablissement du despotisme. Aussi l'opposition républicaine se mit-elle en devoir de la combattre avec vigueur. Le 30 novembre précédent à la rentrée du Corps législatif, Jules Favre avait déposé une proposition de loi ainsi conçue : « Le pouvoir constituant appartiendra désormais exclusivement au Corps légis-

(1) H. Martin, *Histoire de France depuis 1789*, t. VII, ch. I, p. 28.

latif.» Cette proposition vint en discussion dans les premiers jours d'avril ; elle fut pour les principaux orateurs du parti libéral le prétexte et l'occasion d'une attaque extrêmement vive contre le régime plébiscitaire (1). Depuis son institution, c'était la première fois que le plébiscite césarien se voyait, au nom même de la souveraineté du peuple dont il est la négation, accusé et convaincu d'imposture devant le pays. Tour à tour, Jules Grévy, Ernest Picard, Gambetta, Jules Simon, vinrent avec une grande éloquence faire le procès de cette parodie de gouvernement démocratique. La nation, dit Grévy, ne pourra exercer le pouvoir constituant que sur l'initiative et le bon plaisir de l'Empereur ; sa volonté, ses destinées sont dans la main d'un homme, il est le maître de son sort. Le pouvoir constituant se concentre entre les mains du chef de gouvernement, sous la forme expéditive et menaçante du plébiscite ; le plébiscite n'est pas et n'a jamais été la forme de la manifestation sincère et libre de la volonté nationale : entre les mains du chef de l'Etat le plébiscite est un *ordre*. Quel est celui qui n'a pas été voté ? Quel est celui qui ne pourrait l'être encore sous l'empire des circonstances. » Et comme on l'interrompait, sur les bancs impérialistes en invoquant les consultations nationales du premier Empire et celle de 1852, Grévy ripostait : « Tous les plébiscites auxquels les interrupteurs viennent de faire allusion n'ont-ils pas été rendus après des Coups d'Etat, sous la pression des événements, dans la contrainte et la terreur ? Etaient-ils l'expression libre et spontanée de la volonté du peuple ? Quand on place une nation entre le fait accompli et le néant, en la trompant, en la terrifiant, je dis que la réponse

(1) V. pour ce débat, *Journal Officiel*, séances des 4 et 5 avril 1870.

qu'on lui demande est un ordre qu'on lui donne... Le plébiscite n'est pas une manière de connaître la volonté nationale, ce n'est qu'un moyen de la confisquer. » Émile Ollivier répondit à Grévy. Dans un discours habile, il s'efforça de démontrer que le projet de sénatus-consulte aboutissait simplement à coordonner une constitution composée d'éléments hétérogènes ; quant au plébiscite il ne le défendit que mollement ; il en avait en effet, avec M. Buffet, vivement combattu le principe dans le conseil des ministres du 30 mars où l'Empereur l'avait proposé : « Nous n'avons pas introduit le droit d'appel au peuple, dit-il : nous l'avons respecté. N'est-ce d'ailleurs pas le parti démocratique, qui a, le premier, établi ce principe qu'une constitution, avant d'être mise en vigueur devait avoir préalablement obtenu la ratification du peuple ? C'est une de vos théories, confirmée par des pratiques que vous ne pourrez pas contester. » Comparant le système proposé avec celui de la législation directe fonctionnant en Suisse, le garde des sceaux de l'Empire ne cachait pas le peu de sympathie que lui inspirait cette seconde forme de gouvernement direct : « Il y a beaucoup d'exagération, dans toutes ces idées démocratiques ; il n'est pas sensé de soumettre aux délibérations du peuple des lois qui, pour être jugées, supposent des connaissances qu'on ne trouve pas toujours dans des assemblées d'élites. Il n'est pas prudent de faire de la nation un atelier de lois et de déranger à tout propos des multitudes que les nécessités de la vie quotidienne occupent sans relâche. Mais lorsqu'il s'agit de questions simples, lorsqu'il s'agit dans des discussions incertaines et troublées d'obtenir un vote de confiance de la nation entière, il est sensé de convoquer la nation et de l'interroger... Après la révolution de 1830,

la question se posa dans le conseil des ministres de savoir si l'on interrogerait la nation pour légitimer le pouvoir nouveau qui venait de s'installer. On écarta cette question assez dédaigneusement. Depuis, plus d'une fois, on a regretté de ne pas avoir compris que l'approbation directe du peuple entier donne au gouvernement une force qu'aucun vote d'assemblée ne lui communique au même degré. » En terminant son discours, Emile Ollivier convenait qu'il était très possible que le plébiscite fût un instrument de despotisme; mais pour le justifier dans le cas actuel, il faisait observer qu'en fait il s'agissait de consacrer une constitution existante; or, nul n'avait le droit de lui donner cette sanction, sinon une assemblée constituante spécialement élue à cet effet: pour éviter la convocation de cette assemblée, il fallait bien recourir au plébiscite.

Le Garde des Sceaux semblait, en somme, plaider les circonstances atténuantes; cette attitude ne donna que plus d'ardeur à la riposte des adversaires du plébiscite. « Le plébiscite, s'écria Ernest Picard, nous l'avons connu sous le premier Empire; et, je le demande, quels sont ceux qui peuvent dire qu'alors régnait le dogme de la souveraineté nationale? Nous l'avons connu une seconde fois au lendemain du 2 Décembre, et nous savons avec quelle liberté il a été possible au pays de se prononcer ce jour-là sur sa destinée. Je le demande aux ministres qui sont sur ces bancs et qui étaient en prison quand on délibérait sur le plébiscite !... Quelle sera la question posée? Vous ne le savez pas encore. En effet., ce n'est pas vous qui la poserez, c'est le chef de l'État qui, dans son suprême isolement, pourra s'adresser directement au peuple et lui poser telle question, à telle journée, à telle heure qu'il lui con-

viendra. Si la question est rédigée avec une habileté telle que la réponse ne puisse pas exprimer le sentiment véritable de l'électeur, l'abstention est un droit. Et vous appelez cela une solennelle épreuve pour la liberté ! Je dis que si vous agissez ainsi, ce sera la plus détestable des comédies. » Et répondant à l'allégation du Garde des Sceaux qui assimilait le plébiscite césarien aux consultations nationales de l'époque révolutionnaire, Ernest Picard établissait la différence qui séparait ces deux systèmes d'appel au peuple : « On nous dit : Mais n'existe-t-il pas parmi vous une école qui est la plus pure école démocratique, qui admet que le peuple soit conseillé directement et qui ne vous permettra pas de condamner en principe le plébiscite ? Entendons-nous ; si vous admettez que le plébiscite soit précédé de la délibération des représentants du pays, *non seulement nous l'acceptons mais nous y applaudissons*. Mais qu'est-ce qui nous prouve que cette délibération existera ? Quelle garantie en avons-nous ? Ce n'est pas l'exemple du passé qui nous la donne. Nous dit-on qu'avant le plébiscite les résolutions qui devront être soumises au peuple seront d'abord soumises à une assemblée librement élue ? Nous dit-on même que le peuple, appelé dans les comices et dans les assemblées populaires sur toute la surface de la France pourra discuter la Constitution et discuter librement la forme du gouvernement qu'il préfère ? On ne nous le dit pas : de telle sorte que nous sommes obligés de juger le plébiscite par son passé, et je comprends à merveille la parfaite placidité avec laquelle MM. les Ministres nous disent : « La question sera posée, nous ne doutons pas du résultat ! » Je crois bien que vous ne doutez pas du résultat ! Vous savez comment la question sera posée par vous, dans quelles conditions

et à quelle heure. Vous savez que l'appel au peuple, dans ces conditions ne peut être qu'une vaine dérision.

Gambetta eut la parole le lendemain, il prononça l'un de ses plus beaux discours. Il se déclarait l'ennemi du parlementarisme anglais, avouait franchement ses sympathies pour le système plébiscitaire de la Suisse et de l'Amérique avec lequel il se gardait de confondre le plébiscite césarien : » Je crois, disait-il, que le plébiscite est une sanction désormais nécessaire dans les sociétés qui reposent sur le droit démocratique pour donner au pouvoir, qu'il soit issu de la révolution ou issu d'une acceptation, d'une adhésion solennelle la sanction que les anciennes monarchies trouvaient dans le droit divin : Je dis que la philosophie politique exige que l'on considère le peuple comme la source exclusive, inépuisable, sans cesse renouvelée du pouvoir et du droit... Mais il faudra reconnaître sous peine de confondre le plébiscite avec le rescrit impérial que les mandataires régulièrement élus du peuple, de la nation, ont seuls le droit de rédiger cette formule, de préciser ces questions et de les soumettre à la ratification du peuple. Tant que cette restitution n'est pas opérée, le plébiscite n'est qu'un leurre et un piège. » Ce que demandait l'Empereur par le plébiscite, ce qu'il essayait d'obtenir du corps électoral *actuel*, c'était l'abdication de la souveraineté de la nation *permanente et perpétuelle*; avec une grande vigueur ; Gambetta invoquait contre cette aliénation de leur souveraineté le droit imprescriptible des générations futures : « Qu'est-ce que le suffrage universel ? C'est la réunion, la collection des volontés d'un peuple. Réfléchissez donc à ce fait qu'à chaque seconde il y a une volonté qui meurt et qui est remplacée par une volonté différente. Et vous voulez faire décréter la pre-

nité du pouvoir impérial par le suffrage universel? Vous voulez que cet instrument qui est bien l'expression de la souveraineté, *mais qui ne peut pas abdiquer la souveraineté parce qu'on ne dispose pas de ce qui vous appartient*, stipule de sa propre souveraineté et engage la génération qui le suit? Le suffrage universel ne peut être considéré dans une génération, mais dans les générations successives; il ne peut aucunement aliéner la souveraineté parce qu'il disposerait d'un patrimoine qui ne lui appartient pas. Si cela est vrai, le sénatus-consulte qui prétend par une simple disposition, clore, fermer à tout jamais la Constitution, établir et assurer l'éternité, la perpétuité du pouvoir dans une même famille, ce sénatus-consulte est de nullité absolue; une telle question ne peut pas être posée; le peuple n'a pas compétence pour y répondre... »

Jules Simon, qui succéda à Gambetta, serra la question de plus près; il combattit le système plébiscitaire au nom des principes du gouvernement représentatif et insista sur le caractère illusoire d'une consultation qui ne permettait au peuple que l'adoption ou le rejet « en bloc » de la Constitution. « Allez-vous, disait-il, donner au peuple le droit de discuter à notre place? Vous ne le voulez pas, vous ne le pouvez pas. Vous vous trouveriez en présence du gouvernement direct du peuple par le peuple et du mandat impératif que vous ne voulez ni ne pouvez accepter. Il y a une manière de consulter le peuple, c'est de lui confier le choix des députés qui discuteront et qui voteront pour lui. » Et, après cette appréciation générale sur le système de la consultation directe du peuple, s'attaquant à son tour au plébiscite spécial qui était en discussion, Jules Simon ajoutait : « Quand le peuple est interrogé par un seul pouvoir dans les conditions où il va l'être, il n'est

pas maître de répondre... C'est le mensonge déguisé par des millions de suffrages et le moyen de supprimer la Constitution et les lois. Avec ce système, je voudrais savoir ce que nous ferons ici quand nous voudrions faire des lois, ne voyez-vous pas que s'il plaît à l'Empereur, il va anéantir notre travail, celui du Sénat, l'espérance du pays, la qualité des représentants du peuple, toutes les institutions, et s'en jouer?... Le plébiscite que vous prenez pour une consécration n'est que la violation de tous les principes écrits et de tous les principes supérieurs que l'on n'a écrit pas, mais qui sont plus forts et plus sacrés que toutes les Constitutions. »

Bien que la majorité docile du Corps législatif eût clôturé la discussion par le vote de l'ordre du jour de confiance que lui demandait Emile Ollivier, le plébiscite constituant, tel que le concevait l'Empire, n'en sortait pas moins discrédité, blessé à mort, de ce débat décisif. Quelques jours après, le 10 avril, les représentants du centre dans le ministère, les « parlementaires » du cabinet, MM. Daru et Buffet, donnèrent leur démission : ils avaient inutilement prié l'Empereur de faire insérer dans le sénatus-consulte la clause que le Corps législatif serait consulté sur tout plébiscite à venir. Le 13 avril, la Chambre fut prorogée jusqu'après la consultation nationale qui devait statuer sur les amendements constitutionnels instituant l'empire parlementaire. Le sénatus-consulte qui consacrait ces amendements fut voté le 20 avril (1) ; le comte de Ségur d'Aguesseau avait d'abord proposé que la formule du plébiscite fut insérée dans le sénatus-consulte ; mais sur l'observation du garde des sceaux que la rédaction de

(1) *Ann. Sénat*, 1870, III, p. 186.

cette formule était un attribut du pouvoir exécutif, il avait retiré sa proposition. Le 23 avril, un décret convoquait le peuple français dans ses comices, le 8 mai, à l'effet d'accepter ou de rejeter le plébiscite suivant : « Le peuple français approuve les réformes libérales opérées dans la Constitution depuis 1860 par l'Empereur avec le concours des grands Corps de l'État, et ratifie le sénatus-consulte du 20 avril 1870. » Les articles suivants du décret indiquaient que le vote aurait lieu par oui ou par non, au scrutin secret ; ils étaient suivis d'une proclamation de l'Empereur au peuple français (1).

Ce nouveau plébiscite, bien qu'il s'appliquât à l'ensemble impersonnel d'une série de dispositions constitutionnelles, n'avait pas entièrement dépouillé le caractère personnel, césarien, des plébiscites précédents ; le peuple était, en effet, invité à ratifier non seulement les réformes libérales inscrites dans le sénatus-consulte du 20 avril, mais « l'activité constituante de l'Empereur » depuis 1860 (2) ; l'électeur qui émettait un vote affirmatif par sympathie pour le système parlementaire consacré par le sénatus-consulte de 1870, se voyait contraint, dans l'impossibilité de diviser son vote, d'approuver du même coups les agissements antérieurs du pouvoir impérial : ce dernier, une fois de plus, allait bénéficier d'une équivoque (3).

(1) *Journal Officiel*, 24 avril 1870.

(2) Borgeaud, *op. cit.*, p. 294.

(3) Il convient de reconnaître qu'un certain nombre d'électeurs, notamment dans les campagnes, ne virent dans le plébiscite qu'une question de confiance posée par le gouvernement impérial ; cette équivoque fut soigneusement entretenue d'ailleurs par les agents du pouvoir dans la masse rurale ; c'est ce qui ressort d'une correspondance publiée par le *Moniteur* du 23 avril, sous la signature Richard, et où

Le scrutin du 8 mai donna les résultats suivants : votants, 9.044.703 ; bulletins *oui*, 7.358.786 ; bulletins *non*, 1.571.939 ; bulletins *nuls*, 113.978 (1). Le gouvernement avait promis de s'abstenir de toute pression ; Emile Ollivier, dans les instructions qu'il avait données aux fonctionnaires, leur avait toutefois recommandé de combattre énergiquement l'abstention (2). Le plébiscite ne fut sérieusement attaqué que dans les grands centres ; les masses rurales demeurèrent étrangères à la lutte ardente qu'il provoqua dans la capitale : le vote de Paris donna 156.000 *non* contre 116.000 *oui* ; l'armée avait fourni 285.000 *oui* contre 46.000 *non*.

Napoléon III interpréta le vote comme une consécration nouvelle du régime impérial. Il ne devait pas jouir longtemps de son triomphe ; le 4 septembre 1870, le peuple renversait l'Empire ; la France avait pu, par son plébiscite, lui donner « la revanche de Sadowa » ; elle jugea avec raison qu'elle ne pouvait lui pardonner Sedan.

nous relevons ce passage : « Les électeurs ruraux comprendront-ils bien la transformation constitutionnelle ? Beaucoup l'ignoreront. Mais on leur dira : Voulez-vous conserver l'Empereur ? Votez oui. Voulez-vous le renverser ? Votez non. » Le « dilemme terrifiant » de 1851 et 1852 dut se poser dans beaucoup d'esprits, et la crainte de l'inconnu et de l'anarchie valut encore, sans nul doute, au nouveau plébiscite un grand nombre de suffrages affirmatifs.

(1) *Journal Officiel* du 19 juin 1870. Ce sont les chiffres *rectifiés*. Les chiffres proclamés dix jours après le vote, dans la séance du 18 mai du Corps législatif, étaient : 7.350.142 *oui* ; 1.558.833 *non*.

(2) V. discours d'Emile Ollivier au Corps législatif, séance du 9 avril 1870 (*J. Off.* du 10).

Le plébiscite du 3 novembre 1870.

Quelques mois après le débat d'avril 1870 où ils avaient porté de si rudes coups au plébiscite, les chefs du parti républicain se voyaient contraints par les circonstances de demander eux-mêmes à cette forme césarienne de consultation populaire la consécration de l'autorité qu'ils avaient provisoirement substituée au gouvernement impérial. Cette nouvelle et dernière application du système plébiscitaire demeura d'ailleurs circonscrite dans les limites de la capitale ; le reste de la France n'y prit aucune part.

Le 31 octobre, à la nouvelle que Bazaine avait rendu Metz et que Thiers allait négocier l'armistice, la population parisienne soulevée envahissait l'Hôtel de Ville, y faisait prisonniers les membres du Gouvernement de la Défense nationale, obtenait d'eux que les électeurs seraient convoqués le lendemain pour élire la « Commune », et le jour suivant pour nommer un gouvernement provisoire. Les signataires de ces arrêtés de convocation n'avaient cédé aux injonctions de l'émeute qu'avec le secret espoir de revenir sur leur décision. « Nous ne pouvions songer, a dit Jules Simon, à faire élire un gouvernement par liste, comme le demandaient les partisans de la Commune, car la défense ne pouvait ni subir un interrègne, ni courir les chances du hasard. » Aussi à peine l'affiche publiant l'arrêté de convocation venait-elle d'être placardée que les membres du Gouvernement de la Défense, délivrés par les mobiles bretons, annulaient leur première décision par une proclamation ainsi conçue :

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

« L'affiche publiée hier pendant que les membres du Gouvernement étaient gardés à vue annonce des élections matériellement impossibles aujourd'hui...

« La population votera jeudi prochain, par *oui* ou par *non*, sur la question de savoir si l'élection de la municipalité et du Gouvernement aura lieu à bref délai.

« Le Ministre des Affaires étrangères chargé par intérim du département de l'Intérieur,

Jules FAYRE.

Mais le lendemain une nouvelle affiche modifiait les termes de la question posée au peuple parisien : cette fois le Gouvernement de la Défense demandait nettement à la population de la capitale si elle lui conservait ou non sa confiance : « Demain jeudi 3 novembre, disait l'affiche, la population votera sur la question de savoir si elle maintient le Gouvernement de la Défense nationale. Ceux qui voudront le maintenir voteront oui. Samedi, elle votera pour l'élection des maires et adjoints des vingt arrondissements... »

C'était évidemment la formule du plébiscite césarien de 1851 ; les républicains du Gouvernement de la Défense n'avaient pas accepté sans répugnance la mise en pratique d'un système qu'ils avaient violemment critiqué sous l'Empire, et les journaux qui les combattaient ne manqueraient pas de faire ressortir que cette consultation populaire était un retour fâcheux à l'odieuse tradition impériale. « Beaucoup de sincères et sages républicains, dit M. Arago, blâmèrent la forme plébiscitaire qui réveillait de bien

tristes souvenirs et qu'on allait appliquer à l'exercice d'un droit électoral. Mais la situation de Paris assiégé, la crainte de nouvelles tentatives criminelles commandèrent à la population le sacrifice d'un principe (1). » M. Jules Simon qui, bien qu'adversaire déterminé du système plébiscitaire, avait acquiescé à cette forme de consultation populaire, s'est attaché à démontrer qu'il n'y eut de commun que le mot entre le plébiscite du 3 novembre et les plébiscites impériaux : « On n'a pas manqué de dire, écrit-il, que, après avoir tant attaqué le plébiscite impérial, nous avons eu recours à un plébiscite républicain... Nous reprochions au plébiscite impérial premièrement d'agiter inutilement et dangereusement le pays dans un intérêt purement dynastique ; secondement d'être une imposture. Nos motifs pour consulter la population de Paris étaient trop évidents et trop urgents pour qu'il fût même possible de les discuter. Quant à la sincérité du vote, elle était, cette fois, entière, et quand nous aurions été capables de chercher à peser sur les électeurs, ou de falsifier les résultats du scrutin, tous les moyens nous manquaient pour cela. Nous n'avions ni le budget de l'Empire, ni sa police, ni son armée, ni ses fonctionnaires, ni l'habitude et la possibilité de répandre de fausses nouvelles, *ni la résolution de rester quand même*, si le scrutin nous donnait tort, ce qui avait été la grande force de Bonaparte en 1851 et 1870 (1). »

(1) Etienne Arago, « l'Hôtel de Ville de Paris pendant le siège. » V. aussi Lissagaray, *Histoire de la Commune de 1871* ; Paris, Dentu, p. 38.

(1) Cité par M. Cunéo d'Ornano, la *République de Napoléon* ; Paris, Ollendorf, 1894 ; p. 455-456.

Il est certain que le vote fut libre. Il donna une majorité énorme au gouvernement de la Défense nationale. Outre les vingt arrondissements de Paris, les populations réfugiées de la Seine, de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne avaient pris part au scrutin, dont le résultat fut 557.996 *oui* contre 62.639 *non*.

Ce plébiscite affermissait l'autorité du gouvernement de la Défense nationale ; il permit l'armistice, contre lequel Paris s'était révolté huit jours plus tôt. Il fut suivi de représailles contre les chefs de l'insurrection du 31 octobre ; pour en apprécier le résultat, il faudrait refaire ici l'histoire tragique de l'année 1870-71. Cela n'est point de notre sujet.

CHAPITRE VIII

PROPOSITIONS DE REFERENDUM DEPUIS 1871

L'Assemblée nationale élue au lendemain de la chute de l'Empire se considéra comme investie de la plénitude du pouvoir constituant ; elle ne songea donc pas à soumettre à la ratification populaire la Constitution nouvelle dont elle allait doter la France. Au surplus, le Second Empire avait si profondément discrédité l'institution plébiscitaire que toute proposition impliquant l'appel au peuple fut impitoyablement écartée par les Constituants de Versailles. Le 7 mars 1873, l'Assemblée repoussa un amendement de M. Hervé de Saisy (1) demandant un appel au peuple sur la forme de gouvernement qu'il convenait d'établir. Une proposition analogue, présentée le 5 novembre de la même année par les députés du groupe parlementaire de l'appel au peuple n'eut pas plus de succès : elle n'obtint que 88 voix, en dépit de l'éloquence dépensée par ses défenseurs dans les séances du 18 et du 19 novembre ; le garde des sceaux Ernoul l'avait condamnée d'un mot : « L'appel au peuple ? on y a recours à l'heure des suprêmes décadences. » Le 25 juin 1874, l'Assemblée rejetait encore une proposition de M. Raoul

(1) *Ann. de l'Assemblée nationale*, t. XVI, p. 363-368.

Duval demandant que le peuple fût appelé à faire souverainement son choix entre la forme monarchique et la forme républicaine. Le 28 janvier 1875, au cours de la discussion ouverte sur l'organisation du pouvoir législatif, M. Naquet déposa un amendement tendant à introduire dans la Constitution le principe du *referendum* ; à l'appui de sa proposition, M. Naquet rappelait les précédents de l'époque révolutionnaire, et il insistait sur la différence essentielle séparant le plébiscite impérial de la ratification des Constitutions par le peuple : « Je crois, disait-il, qu'une Constitution doit être soumise à la ratification directe du suffrage universel ; ce n'est pas une raison parce que l'Empire a abusé du plébiscite, du droit tiré de l'appel au peuple, pour que nous cessions d'user de ce droit... D'ailleurs, entre les plébiscites impériaux qui posaient la question *a priori*, entre une solution quelconque ou le néant, et l'appel au peuple destiné à ratifier ou à ne pas ratifier la loi votée par une assemblée nationale après de longues et sérieuses délibérations, la différence est immense (1). » L'amendement Naquet n'en fut pas moins repoussé, et le même sort échut un mois plus tard, le 23 février, à une nouvelle proposition de *referendum* déposée par M. Raoul Duval (2). Le même député proposait, le lendemain, l'introduction dans la Constitution de la disposition suivante : « La souveraineté réside dans l'universalité des citoyens français. » Sa motion fut rejetée par 470 voix contre 30 (3).

Depuis le vote de la Constitution de 1875, plusieurs ten-

(1) *Archives de l'Assemblée Nationale*, t. XXXVI, p. 368.

(2) *Ann. Ass. nat.*, t. XXXVI, p. 604 et 605.

(3) *J. Off.* du 20 mai, p. 948-949.

tatives ont été faites devant les Chambres pour introduire en France le *referendum* soit en matière constitutionnelle, soit en matière de lois ordinaires. Nous en allons les énumérer brièvement.

Le 19 mai 1881, après le vote de la loi rétablissant le scrutin de liste, M. de Colbert-Laplace proposa un article additionnel déclarant que cette loi serait soumise à l'acceptation directe du corps électoral; les électeurs devaient se prononcer par *oui* ou par *non sur chacun des articles et sur l'ensemble de la loi*. Les résultats du vote devaient être transmis à l'Assemblée nationale, chargée de procéder au dépouillement général du scrutin. « La loi dans son ensemble et aucun article, disait l'auteur de la proposition, ne pourront acquérir force de loi s'ils n'ont réuni plus de la moitié des suffrages des électeurs inscrits. »

Cette proposition fut écartée par la question préalable comme inconstitutionnelle.

Le 11 août 1884, M. Cunéo d'Ornano soumit à l'Assemblée nationale, qui le repoussa, un amendement ainsi conçu : « Faire précéder chaque loi constitutionnelle du préambule suivant, emprunté au décret de la Convention du 21 septembre 1792 : Il ne peut y avoir de Constitution que lorsqu'elle est directement acceptée par la majorité du peuple (1). »

Le 7 juin 1886, nouvelle proposition de M. Cunéo d'Ornano, contresignée par quatorze de ses collègues, sur le *Referendum national* en matière législative : ce n'est plus cette fois à « l'arche sainte » des lois constitutionnelles que les auteurs du projet veulent toucher : « Nous proposons seulement pour l'avenir, dit l'exposé des motifs, une

(1) *J. Off.* du 12 août 1884.

sorte de procédure d'instruction qui permettrait quelquefois à la nation tout entière de donner directement son avis sur la solution de certaines questions. Toutes les lois continueraient à être l'objet de la discussion et du vote des deux Chambres ; mais dans les circonstances exceptionnelles où les chambres seraient soit opposées entre elles, soit saisies de propositions sur lesquelles un courant nouveau se serait établi dans l'opinion publique sans que la volonté du pays puisse être sûrement interprétée par ses représentants, alors, si la présente proposition était adoptée, un vaste pétitionnement ralliant *un million* au moins de signatures, aurait pour résultat pratique d'amener immédiatement le peuple lui-même à se prononcer sur la question qui diviserait ses représentants. Telle est la garantie que le suffrage universel pourrait obtenir dès aujourd'hui, sans même réviser les lois constitutionnelles auxquelles la présente proposition législative ne touche en rien... En conséquence, nous avons l'honneur de soumettre à la chambre la proposition de loi que voici : — *Article unique* : Lorsque des électeurs au nombre d'un million au moins demandent par des pétitions dûment légalisées qu'une proposition de loi votée par le Sénat ou la Chambre des députés soit directement soumise au vote du peuple, le gouvernement appelle dans le délai d'un mois les collèges électoraux à se prononcer par *oui* ou par *non* sur la proposition dont il s'agit » (1).

Cette proposition fut renvoyée à la commission d'initiative parlementaire qui conclut à la non-prise en considération, le projet lui paraissant inconstitutionnel, en oppo-

(1) *J. Off.*, annexes à la séance du 7 mai 1886, p. 1.901.

sition avec l'article 1^{er} de la loi du 25 février 1875 « sur l'organisation des pouvoirs publics ».

Le 27 mars 1890, M. le baron de Mackau et quelques-uns de ses collègues de la droite présentaient une proposition de loi organisant le *referendum* municipal; nous y reviendrons plus loin. La Chambre y vit un acheminement vers le *referendum* législatif : elle adopta par 308 voix contre 190 les conclusions de la commission qui s'était prononcée contre la prise en considération (1).

Le 10 décembre de la même année, la Chambre ayant voté un projet de loi relatif à l'émission de rentes 3 0/0, M. Paulin-Méry proposa une disposition additionnelle ainsi conçue : — Art. 1^{er}. L'emprunt ne pourra être effectué qu'après l'approbation des électeurs consultés par voie de *referendum*. — Art. 2. A l'effet de permettre cette consultation populaire, l'état exact et complet de la situation financière de la France sera mis à la disposition des électeurs, à la mairie de chaque commune, quinze jours au moins avant le vote.

La question préalable fut demandée et votée par 322 voix contre 47 (2).

Le 26 juillet 1894, après le vote de la loi « sur les menées anarchistes », un certain nombre de députés socialistes proposèrent un amendement ainsi conçu : « La présente loi ne sera exécutoire qu'après avoir été ratifiée par la nation consultée directement par la voie du *referendum*, c'est-à-dire par *oui* ou par *non*.

A nouveau, la question préalable, votée par 367 voix contre 92, écarta cette proposition.

(1) *J. Off.* du 17 juin 1890, p. 4.083 et suiv.

(2) *J. Off.*, 11 décembre 1890, p. 2.544.

Quelques mois après, le vote du projet de loi ouvrant aux ministres de la marine et de la guerre les crédits nécessaires à l'expédition de Madagascar inspira encore à quelques députés du groupe socialiste la proposition suivante : « La présente loi n'aura d'effet qu'après avoir été ratifiée par la nation consultée par voie de *referendum*. » Sur l'observation faite par le Président de la Chambre que cette proposition était inconstitutionnelle, M. Cunéo d'Ornano monta à la tribune pour démontrer que l'admission du *referendum* n'était pas incompatible avec la constitution ; il invoquait comme principal argument le silence de la Constitution sur ce point : ce qui n'est pas défendu est permis ; la Constitution n'ayant pas exclu le *referendum*, celui-ci restait dans le domaine de la législation (1) : « Tout ce que les lois constitutionnelles ne réservent pas au Congrès, ne retirent pas *expressément* au pouvoir législatif, disait M. Cunéo d'Ornano, est du domaine législatif de la Chambre et du Sénat. En soumettant une loi, à votre gré et au gré du Sénat, à une procédure complémentaire, — non obligatoire évidemment, mais non prévue, non prohibée, — à une sorte d'enquête populaire par un système de votation que la Constitution ne nous interdit pas, n'est-il pas évident que vous ne portez pas atteinte à la Constitution ? » C'est là, ainsi que l'observe M. Esmein, un sophisme juridique ; on ne peut soutenir que la Constitution n'a pas réglementé totalement le pouvoir législatif quant aux autorités qui l'exercent : « Elles l'ont organisé sous la forme du gouvernement représentatif et ont, par là, exclu le gouvernement direct ; elles l'ont attribué *intégralement, exclusivement*, à la Chambre des députés et

(2) *J. Off.*, 27 novembre 1894, p. 2.038.

au Sénat, et les deux Chambres ne pourraient le transférer à une autre autorité que par une délégation qui est impossible (1). »

La proposition à laquelle M. Cunéo d'Ornano apportait le concours de sa parole fut, comme les précédentes, écartée par la question préalable, à la majorité de 384 voix contre 92 (2).

Depuis, à diverses reprises, la question du *referendum* s'est incidemment posée dans les discussions parlementaires ; cette forme de consultation populaire compte comme partisans à la Chambre, outre les membres de la fraction bonapartiste, la majorité du groupe socialiste, quelques députés radicaux et ce qui reste de l'ancien parti boulangiste. Dans la séance du 29 juin 1895, à la suite d'une interpellation de M. Cunéo d'Ornano sur « la nécessité de reviser les lois constitutionnelles de 1875 », un ordre du jour demandant entr'autres réformes « l'institution du *referendum* et du droit d'initiative des citoyens en matière législative » a réuni 90 voix. 441 députés l'avaient repoussée.

Est-il utile de rappeler l'apologie bruyante dont le *referendum* a été tout récemment l'objet, devant la Cour d'as-

(1) Esmein, *op. cit.*, p. 267. L'auteur que nous citons ajoute : « Ce raisonnement irréfutable en droit ne s'applique d'ailleurs directement qu'au *referendum de ratification*. Il ne porte pas avec la même force sur le *referendum de consultation*, celui par lequel les chambres soumettraient une question au vote populaire avant de légiférer sur ce point. Ici, la lettre de la Constitution n'est peut-être pas prohibitive, mais son esprit n'est pas douteux ; ce procédé n'est pas moins contraire que le premier au génie du gouvernement représentatif. »

(2) *J. Off.* du 27 novembre 1894, p. 2.038, 2.039.

sises de la Seine, de la part de deux membres de la Chambre des députés? Le système de l'intervention directe du peuple dans la législation joue de malheur, dans la période contemporaine, avec ses propagandistes. La déviation que l'Empire avait fait subir à l'idée révolutionnaire de la ratification de la loi par le peuple valut au *referendum* la rigueur d'un long discrédit; cette défaveur s'était encore accentuée après l'échec aussi lamentable que mérité de l'aventure césarienne de 1888, où les tenants d'un général tristement célèbre avaient fait du *referendum* l'une de leurs principales revendications. Nous ne croyons pas que ce soit avec des manœuvres et des moyens comme ceux sur lesquels le jury parisien a été appelé à se prononcer le 29 juin dernier que le principe démocratique — à coup sûr difficilement applicable dans l'état actuel de notre éducation politique, mais juste et bon en soi — de l'intervention directe du peuple dans le pouvoir législatif puisse rallier autour de lui les sympathies de la nation française.

SECTION III

APPRÉCIATIONS GÉNÉRALES

CHAPITRE PREMIER

LA DÉMOCRATIE PURE

Nous sommes arrivés au terme de notre étude sur les applications du gouvernement direct en France sans avoir rencontré au cours de nos recherches une réalisation ou une tentative de réalisation du gouvernement populaire sous la forme absolue de la démocratie pure, celle où le peuple assemblé décide souverainement des affaires de l'Etat, propose, rédige et vote lui-même, sans aucun intermédiaire, les lois auxquelles il doit obéir. Les constitutions à tendances plus ou moins démocratiques qui se sont succédées depuis 1792 n'ont admis l'intervention directe du peuple dans l'œuvre législative que sous la forme de la ratification *post legem*, celle que nous appelons aujourd'hui le *referendum postérieur*. Encore le vote populaire n'a-t-il été appelé à sanctionner que les lois constitution-

nelles; proposée par Condorcet et consacrée jusqu'à un certain point par la Constitution de 1793, le sanction par le peuple des lois ordinaires est demeurée lettre morte, et le *droit d'initiative*, qui acheminait le peuple vers la démocratie pure, n'a pas survécu à la disparition du projet girondin où il était formulé.

Quelque désir qu'ils eussent de se rapprocher le plus possible de cet idéal démocratique, les législateurs de la Révolution avaient reconnu l'impossibilité radicale de confier, dans une grande nation comme la France, l'intégralité de l'œuvre législative aux délibérations chaotiques de milliers d'assemblées primaires. Rousseau lui-même, leur inspirateur et leur guide, n'avait-il pas tout le premier déclaré que la démocratie pure rentrait dans le domaine des conceptions irréalisables?

L'ardente foi démocratique de quelques utopistes ne devait pourtant pas hésiter à poursuivre la noble chimère de la législation immédiate et directe par le peuple. Et puisque celle-ci demeure « l'un des rêves de la démocratie contemporaine (1) », il n'est pas inutile d'accorder quelques instants d'attention au généreux apostolat de théoriciens auxquels — qui sait? — la démocratie future réserve peut-être le laurier dont on couronne les Précurseurs.

Le premier en date est l'écossais John Oswald (2).

(1) Esmein, *op. cit.*, p. 249.

(2) Nous empruntons les renseignements qui vont suivre à un ouvrage récent de M. André Lichtenberger, *Le socialisme utopique*, Etudes sur quelques précurseurs inconnus du socialisme; Paris, Félix Alcan, 1898, p. 220 et suiv. V. aussi l'article de M. Lichtenberger, *John Oswald*, dans la *Revue encyclopédique* du 21 nov. 1896; et E. Varé, Etudes sur les poètes anglais, 1859.

John Oswald, dit un de ses biographes, fut un de ces étrangers qu'attira à Paris un enthousiasme irrésistible et désintéressé pour la Révolution française. Répandu d'abord parmi les Girondins, il inclina peu à peu vers le parti avancé ; il s'était fait affilier au club des Jacobins et s'y querella parfois avec Robespierre. En 1793, nommé « commandant du premier bataillon de piquiers au service de la République française », il partit pour la Vendée ; au mois de septembre il fut tué d'un boulet aux Ponts-de-Cé.

Son œuvre littéraire est assez abondante (1). Dans un premier ouvrage, la *Revue de la Constitution anglaise*, publié en 1784, Oswald avait attaqué avec une extrême violence le régime parlementaire anglais et ses vices. « Que penser d'un gouvernement où le véritable peuple n'est nullement représenté ? Prétendre que les lords et les communes défendent ses intérêts, c'est dire que les loups sont chargés de protéger les moutons. » Et Oswald, à qui la Révolution française inspirait un enthousiasme brûlant, invitait l'Angleterre à suivre l'exemple de la France et à réunir une assemblée nationale chargée de réorganiser la Constitution.

Mais quelques années plus tard, enhardi par le progrès de la Révolution, imprégné exagérément des idées de Rousseau et de la théorie de la souveraineté *immédiate* du peuple, Oswald en arrivait à repousser absolument l'institution d'une assemblée représentative. Et il exposait dans un dernier ouvrage, *le Gouvernement du peuple* (2),

(1) V. pour la liste chronologique de ses ouvrages, A. Lichtenberger, *op. cit.*, p. 231, 232, 233.

(2) The government of the people, or a sketch of a Constitution for

les règles d'un gouvernement où le peuple pût lui-même, et directement, exprimer et faire exécuter ses volontés.

Prétendre gouverner par des représentants, est, dit-il, une utopie : « Un peuple ne peut pas plus penser qu'uriner par leur intermédiaire. » Cette idée de représentation engendre le despotisme : Moïse et la papauté prétendaient représenter Dieu ; les rois prétendent représenter les peuples : peu à peu l'ombre a supplanté la réalité. Pour que le peuple soit libre, il faut qu'il se gouverne véritablement lui-même. Voici comment on pourra y arriver.

Il y aura une assemblée nationale centrale élue au suffrage universel. Cette assemblée *n'aura aucun pouvoir législatif*, mais elle sera chargée d'indiquer aux assemblées primaires des « voisinages » (cantons) les sujets sur lesquels il lui paraîtra important de prendre des décisions. Dans toutes les assemblées primaires, le même jour, il sera donc délibéré sur ce même sujet. Puis, la discussion étant jugée suffisante, elle sera déclarée close. Il s'agit maintenant de prendre la décision. Cette décision ne sera pas prise dans les assemblées primaires. C'est là une opération « intellectuelle », qui doit être faite par l'ensemble de la nation. Dans chaque groupe de cantons, ou district, il y aura ce même jour une assemblée tenue au Champ-de-Mars. Et l'Assemblée nationale transmettra à toutes ces assemblées de district les questions délibérées dans les assemblées primaires. Un grognement d'approbation ou de désapprobation manifestera l'opinion du district. Tous les districts transmettront au conseil exécutif central le résultat

the universal commonwealth ; first year of the french République.
Traduit en français sous ce titre : Le gouvernement du peuple ou
plan de Constitution pour la République universelle, 1793.

de leurs grognements, et enverront des députations armées dans la capitale. Les députations se réuniront au Champ-de-Mars de la nation et jureront de maintenir la volonté du peuple. Alors le décret sera promulgué de la manière suivante : « Le souverain ratifie (quand les neuf dixièmes des districts approuvent le décret proposé) ; le souverain examine (quand une majorité inférieure aux neuf dixièmes se prononce pour le décret ; dans ce cas la matière du décret est remise en délibération) ; le souverain interdit (quand le décret est en minorité). » Le conseil exécutif transmet la décision prise aux districts, qui la transmettent à leur tour aux assemblées primaires.

Ce sera de même le peuple qui choisira directement dans ces assemblées primaires « districales » ou nationales tous ses fonctionnaires. La convention nationale sera composée des députés de toutes les municipalités. Les élections seront souvent renouvelées afin d'empêcher les élus de s'enorgueillir ou d'abuser de leurs fonctions. Quant aux administrateurs dont la charge sera de quelque durée, ils seront fréquemment soumis au jugement du peuple qui décidera si oui ou non ils doivent y être prorogés.

Ce n'est que par ce système ingénieux que le peuple pourra arriver à se gouverner lui-même. Sans doute on peut objecter que ce procédé est long et lent ; que l'accord sera impossible ; que les affaires publiques absorberont tout le temps des citoyens. Oswald répond ou croit répondre à toutes ces objections : il n'y a pas d'autre moyen d'unir les hommes en les rendant libres et en les habituant à la fraternité. Un des premiers sujets à soumettre aux délibérations de la nation sera « si la terre doit être cultivée en commun ou partagée également entre les individus de la nation ». En terminant sa bro-

chure, l'auteur s'écriait : « Espérons que, dans les progrès futurs de la Révolution, la sagesse collective des hommes brisera enfin le joug de fer de la propriété et rendra à nos enfants les félicités de l'âge d'or ; l'hérédité commune de la terre ; la communauté de jouissance sans limite ».

*
* *

Cinquante-sept ans après Oswald, un autre démocrate étranger, l'allemand Rittinghausen, jugeait possible à son tour de « détruire le système représentatif jusque dans sa racine » et s'efforçait d'établir que sans représentation, sans délégation, sans députation d'aucune espèce, les lois « pouvaient sortir d'une façon organique des délibérations de toute une grande nation composée de millions d'individus (1) ». En 1848, Rittinghausen vint à Paris propager cette idée, qu'il n'avait énoncée jusque là que dans un club de Cologne et dans son journal, la *Westdeutsche Zeitung*. C'est en 1850, dans une série d'articles publiés par *La démocratie pacifique* qu'il révèle au grand public sa nouvelle conception gouvernementale.

Attribuant les déféctuosités de l'organisation sociale à ce qu'on a toujours chargé quelques individus de la confection des lois au lieu d'en charger la généralité, « faisant ainsi représenter l'intérêt général par l'intérêt particulier son contraire », Rittinghausen en conclut qu'il faut une autre forme de gouvernement répondant non plus seule-

(1) *La législation directe par le peuple et ses adversaires*, par M. Rittinghausen, nouvelle édition augmentée d'une notice biographique ; Bruxelles, J. Lebègue et Cie, p. 9.

ment, comme le gouvernement représentatif, aux intérêts d'une caste, mais aux droits et aux intérêts de tous. Cette nouvelle forme qui remet le pouvoir entre les mains du peuple dont seul il émane, est ce que Rittinghausen appelle « la législation directe par le peuple ».

Le système représentatif, écrit-il, est un reste de l'ancienne féodalité; il avait sa raison d'être lorsque la société était un composé de corporations de toutes espèces, donnant à leurs députés un mandat déterminé; il n'a plus cette raison d'être depuis que les corporations ont disparu. Avec l'esprit du moyen âge, avec la cause, le peuple aurait dû écarter l'effet.

Aujourd'hui la représentation nationale n'est qu'une fiction; le délégué ne représente que lui-même puisqu'il vote selon sa propre volonté et non selon la volonté de ses mandataires. Mais les députés fussent-ils les interprètes fidèles de la volonté des électeurs qu'avec le système électoral actuel excluant la représentation proportionnelle, un grand nombre d'électeurs, ceux dont les candidats ont été battus, n'en resteraient pas moins privés de représentants; et les électeurs victorieux eux-mêmes se trouvent d'ailleurs dans le même cas, par suite du fractionnement des assemblées en majorité et minorité.

En outre, dans les élections, l'intrigant est très souvent préféré à l'honnête homme; les trois quarts des électeurs votent sans connaître et sans pouvoir juger le candidat; aussi, dans chaque assemblée, les cinq sixièmes des députés sont-ils des esprits fort médiocres. Quant à ceux qui ont quelque valeur et quelque honnêteté ils se trouvent exposés à des tentations dangereuses, celles de s'élever, de s'enrichir soi et sa famille, de tyranniser ses semblables sans encourir une responsabilité quelconque.

Enfin les assemblées législatives sont l'incarnation de l'incapacité ainsi que la mauvaise volonté, sous le rapport législatif comme sous le rapport politique. En législation elles commettent continuellement des attentats contre les libertés des peuples ou elles livrent les deniers du pauvre aux spéculateurs ; en politique c'est pis encore : on attaque partout le bon droit en se vendant au despotisme.

Le système représentatif, conclut Rittinghausen, porte en lui le germe de la mort, il s'est suicidé lui-même en France.

Par quelle autre forme de gouvernement doit-on le remplacer ? Fidèle à ses principes, la démocratie ira en avant, et le premier pas en avant et en dehors du système représentatif, c'est la législation directe par tout le peuple, seul gouvernement par lequel le dogme de la souveraineté du peuple devienne une vérité.

Voyons maintenant comment peut fonctionner ce système de législation.

Mais tout d'abord, une précision essentielle : il ne faut pas confondre, comme on l'a fait parfois, la législation directe par le peuple avec le *referendum* et l'initiative. Pour qu'on puisse « en référer » au peuple sur les lois, il faut qu'il existe encore en dehors de lui un autre pouvoir législatif. Or Rittinghausen ne veut pas d'associé pour le peuple en matière de législation : si cet associé est en effet plus rusé et plus expérimenté que lui, l'initiative du peuple peut se trouver gravement compromise, sinon annihilée. Le *ministère* « élu par le peuple entier » que Rittinghausen place à la tête de l'administration supérieure n'a donc pas le droit de soumettre des propositions de loi aux délibérations du peuple ; sa seule initiative consiste à décider que tel ou tel jour, dans le pays tout entier, auront

lieu les délibérations concernant la loi sur tel ou tel objet. En outre, dès qu'un nombre déterminé de citoyens, demandent une nouvelle loi sur une matière quelconque, ou la réforme d'une loi ancienne, le ministère est obligé d'inviter le peuple dans un délai prescrit à faire acte de souveraineté et de législation. Ce n'est qu'en affaires de politique extérieure que le ministère pourra soumettre aux délibérations du peuple des propositions qui ne lui auront pas été indiquées par le nombre de citoyens que la loi a fixé.

La loi sortira d'une manière organique des délibérations mêmes du peuple. Et voici comment fonctionne le système.

Le peuple est divisé en sections de mille citoyens chacune.

Chaque section s'assemble dans un local propre à cet usage, école, Hôtel de Ville ou salle publique. Elle nomme son président qui dirige la délibération. Le président ouvre d'abord le débat sur le principe; il descend ensuite d'une manière toute naturelle aux questions subordonnées.

Un exemple expliquera comment on peut faire sortir des délibérations toutes les données nécessaires à la composition de la loi. Choisissons un sujet qui divise la science elle-même en deux écoles : « la prescription en matière criminelle ». L'école française et le code napoléonien admettent la prescription; les légistes prussiens la rejettent. Le président de chaque section ouvre d'abord la discussion sur la question de principe : « Y aura-t-il prescription en matière criminelle, ou non ? »

Les partisans du droit prussien feront valoir qu'un crime est toujours un crime et que la stricte justice demande qu'il soit puni sans égard au temps écoulé depuis sa per

pénétration. Les amis du droit français parleront de l'impossibilité d'intenter un procès criminel après un certain laps de temps, lorsque la moitié des témoins à charge ou à décharge n'existeront plus et que l'autre moitié aura perdu la mémoire des choses qui doivent faire l'objet du procès. Les orateurs entendus, le président fait procéder au vote qui décidera probablement que le principe de la prescription doit être admis.

Cela fait, le président passera à la première question subordonnée : « La prescription sera-t-elle la même pour les crimes, les délits et les contraventions de police ? »

Il y a discussion et vote. L'assemblée décide que « non » ; elle veut naturellement qu'une contravention de police se prescrive plus vite qu'un délit, qu'un crime.

Le président soumettra à l'assemblée la seconde question subordonnée, concernant le temps : « Après quelle époque y aura-t-il prescription pour les crimes ? »

Le débat s'engage ; un orateur propose dix ans, un autre huit, un troisième douze. On fait voter par billet sur lequel chacun marque le chiffre qu'il veut faire prévaloir ; les votes sont comptés et la question est décidée.

Le président pose la même question relativement aux délits, et ensuite par rapport aux contraventions de police.

Après le dépouillement du scrutin, le président de la section fait transmettre au maire de la commune le chiffre des votes pour et contre. Le maire fait le relevé des votes de toutes les sections de la commune et en communique le résultat à l'administration supérieure, qui, opérant de la même manière pour son district, fait parvenir le chiffre des votes pour et contre au « préposé du département. » Ce dernier transmet le résultat du dépouillement au Minis-

tère, qui fait l'addition pour le pays entier. Après quoi une *commission de rédaction* composera un texte de loi clair et simple, « qui aura l'avantage de ne pas admettre plusieurs interprétations comme la plupart des lois préparées par nos chambres, où en général on semble avoir constamment pour but de favoriser le penchant des hommes de loi pour l'équivoque ».

Ayant ainsi exposé à grands traits le fonctionnement de son système, Rittinghausen va au-devant des objections que l'on peut diriger contre la législation directe.

Le peuple, dit-on, n'est pas assez éclairé, n'a pas les *connaissances nécessaires* pour créer lui-même une bonne législation.

Ce ne sont pas les connaissances qui font les bonnes lois, répond Rittinghausen. Pour faire des lois justes et sages il faut surtout deux choses, que le peuple possède : du bon sens et de la bonne foi. Le premier est vicié dans la bourgeoisie par une éducation pleine de préjugés mercantiles et « trempée d'agiotage » ; la seconde est incompatible avec l'intérêt particulier qui se réfléchit dans toutes les lois émanées d'une corporation de législateurs. C'est l'intérêt des législateurs qui détermine réellement l'esprit des lois et non la science et le savoir « Le savoir les rédige seulement, et encore, par la suggestion de l'intérêt, les rédige-t-il sciemment aussi mal que le contrôle des masses le permet. »

Mais admettons que la science ait nécessairement sa part d'action dans la création de toute œuvre législative. Peut-on soutenir que dans le système représentatif ce soit aux hommes éclairés que l'on confie le soin de faire les lois ? Tout le monde ne sait-il pas au contraire que dans

chaque assemblée législative le talent doit se courber devant l'immense majorité des médiocrités ?

La législation directe, elle, utilise tous les talents, leur accorde dans les sections l'influence à laquelle toute supériorité à droit ; dans les grandes assemblées populaires, quelles lumières ne jailliraient-elles pas d'une discussion à laquelle prendraient part toutes les capacités d'une ville !

Craint-on que les présidents de section ne sachent pas partout bien poser les questions dans l'ordre exigé par la législation directe ? Mais avant l'époque fixée pour les débats la presse se sera emparée de toutes les matières, les aura tournées dans tous les sens, aura tracé la voie à ceux qui n'auraient pas le bon sens nécessaire pour bien poser quelques questions de principe.

« C'est sous la Législation directe que la presse commencera la plus belle partie de sa mission, et, comme les choses bonnes en elles-même se soutiennent, se fortifient, la presse éclairera bien souvent le peuple-législateur, et la législation directe élèvera, moralisera la presse, dont les colonnes ne seront plus souillées par les efforts industriels des partis parlementaires, cherchant à s'arracher mutuellement la direction des affaires. »

Il n'y a pas à redouter que les discussions dans les assemblées dégénèrent en tumulte et en désordres : ceux qui suivent attentivement les réunions populaires ont observé que le peuple délibère avec bien plus de tranquillité et de dignité que nos assemblées législatives « dont les écarts sont assez connus de l'Europe scandalisée. » Et cela, parce que le peuple ne possède pas cette vanité des classes supérieures qui ne veut jamais avoir tort. Les masses écoutent généralement tous les avis et n'hésitent même pas à sacrifier leur orateur favori au premier venu

qui sait donner de meilleures raisons. « D'ailleurs, la Législation directe, c'est la mort de la personnification des principes législatifs et administratifs dans les hommes : l'animosité personnelle devra par conséquent faire place à l'enthousiasme pour les principes et les choses mêmes, et l'enthousiasme de cette nature a fait naître de tout temps de véritables merveilles. »

Seconde objection : le peuple n'aura pas le temps de faire lui-même les lois.

Cette objection émane des personnes qui voyant aujourd'hui les choses les plus simples « livrer matière à dix lois » s'imaginent que la législation sera toujours et forcément très abondante. Erreur grossière ! « La législation a fait sciemment fausse route jusqu'ici, ayant été exploitée toujours par des hommes isolés ou par des partis intéressés à tout embrasser pour tout faire servir à leurs goûts de domination ou à leur cupidité ». Réduites par l'infiltration successive des principes de liberté et de fraternité, les matières de législation ne seront guère nombreuses. Elles tendent continuellement à décroître. Autrefois l'État se mêlait par exemple de toutes les questions religieuses. Aujourd'hui, l'inquisition, la confession ne sont plus de son ressort. Un grand nombre d'autres matières ont été effacées de nos codes par le développement des idées démocratiques, comme l'organisation des métiers et jurandes, le règlement du luxe et des habillements. Ce n'est pas tomber dans l'exagération que de soutenir que le peuple, en délibérant deux fois par semaine dans les sections, aurait à peine, au bout de trois années, de quoi remplir convenablement les séances.

Les assemblées législatives tournent éternellement dans un cercle vicieux ; elles entreprennent peu de tra

vaux utiles, elles n'en achèvent aucun ; le peuple au contraire fera au moins une ou deux bonnes lois par séance.

Il est une troisième objection que quelques démocrates pourront faire au système : c'est que la législation directe ne réalise pas l'idéal de la liberté. « Nous avouons, dit Rittinghausen, que cette assertion est parfaitement fondée. Quelque minime que soit la minorité dans les votes, grâce à ce que les intérêts de presque tout le peuple sont identiques, il n'est pas moins vrai que cette minorité devra obéir à des lois qu'elle a désapprouvées. Aussi nous sommes-nous borné à présenter la législation directe comme le pas décisif à faire vers le brillant avenir que l'humanité voit ouvert devant elle. »

Tirant du principe directeur de son système toutes ses conséquences logiques, Rittinghausen déclare, — sans d'ailleurs insister sur le détail, — que le peuple qui fait directement et immédiatement la loi doit aussi exercer directement les autres attributions de la souveraineté.

« Oui, il faut que le peuple soit juge, administrateur, il faut qu'il fasse enfin tout ce qu'il peut faire dans sa collectivité ; il faut qu'il ne s'arrête que devant l'impossibilité, et l'impossibilité ne l'arrêtera pas en beaucoup de choses.

« Mon principe dit tout, puisque jugements, administration, toute la vie collective du peuple dépend de la législation. Admettre que le peuple puisse et doive transformer la législation, c'est admettre qu'il puisse et doive transformer les tribunaux et se substituer aux douze bourgeois-jurés de nos cours d'assises ; c'est encore admettre qu'il puisse et doive gérer les affaires de la commune, comme celles des départements et de l'État. »

Tel est, dans ses grandes lignes, le système que préco-

nisait Rittinghausen. S'il parvint sans trop de peine à faire adopter ses idées par Victor Considérant (1) et par J.-B. Millière, le chef des Fourieristes, Rittinghausen dut, par contre, soutenir une longue et retentissante polémique contre quelques autres chefs de la démocratie française.

Dans la *Voix du Proscrit* du 16 février 1850, Ledru-Rollin opposait au système de Rittinghausen la conception du gouvernement direct réalisée par la Constitution de 1793 ; il réduisait la question de l'intervention directe du peuple aux termes dans lesquels elle avait été posée par la Convention. Il admettait l'institution d'une assemblée de *mandataires* proposant à l'acceptation du peuple des *projets* de loi statuant sur les questions générales, et pourvoyant aux nécessités secondaires par des *décrets* exécutoires sans la préalable sanction du peuple, celui-ci étant censé les approuver par son silence. A quoi Rittinghausen répondait : « L'idée de Ledru-Rollin présente les dangers, les faiblesses de toute idée de transaction. Il a voulu se placer entre le principe de la représentation et celui de la Législation directe ; il oublie que l'un des deux principes exclut l'autre. La vérité n'est qu'une, n'est qu'entière ; si elle n'est pas cela, elle est le mensonge. Si le peuple est législateur, il doit faire toutes ses lois, sans exception, librement, sans gêne ; si le peuple n'arrive pas à cela, s'il a d'autres législateurs que lui, il a des *maîtres*. Il n'y a pas de milieu (2) ».

Louis Blanc intervint dans la polémique pour attaquer

(1) Victor Considérant, *La Solution ou le Gouvernement direct par le peuple*, 1850, ch. xxx, p. 60.

(2) Rittinghausen, *La Législation directe par le peuple et Ledru-Rollin*, mars 1851.

à la fois Ledru-Rollin et Rittinghausen (1); partisan du système représentatif, il se prononçait contre toute intervention directe du peuple « incapable de légiférer » dans la confection de la loi; celle-ci devait être faite par une assemblée de députés; mais pour accorder ce système avec l'idée de la souveraineté du peuple, Louis Blanc spécifiait que ces députés devaient être non des *représentants* mais des *fonctionnaires-législateurs*, des *mandataires*, dont le mandat, « portant le double caractère de la *révocabilité* et de la *responsabilité* », plaçait étroitement l'élu sous la dépendance et le contrôle de l'électeur.

« J'avoue, disait-il, qu'en contemplant le spectacle qu'offre aujourd'hui l'assemblée, en récapitulant ses actes, on est porté naturellement à s'écrier : Si l'Assemblée n'existait pas ! Mais qu'on approfondisse la situation, qu'on en recherche les causes. Est-ce parce qu'elle est l'Assemblée que l'Assemblée exerce une si déplorable action ? N'est-ce point parce qu'elle existe en dehors de toutes les conditions auxquelles il est rigoureusement indispensable que des mandataires du peuple soient soumis ? Où ces membres de la majorité parlementaire actuelle puisent-ils l'audace de braver les sentiments du pays ? Si, élus pour une année seulement, ils avaient pu être, à l'expiration de cette année, cassés aux gages comme des commis infidèles, si la honte de la révocation avait pu leur être infligée, si, dépouillés par la Constitution de cette prérogative de l'inviolabilité qui les couvre, ils avaient pu être mis en accusation, auraient-ils osé ce qu'ils ont osé ? »

Après avoir posé en principe l'inaptitude du peuple à se gouverner lui-même, Louis Blanc poursuivait sa cri-

(1) Louis Blanc, *Plus de Girondins*, 1854.

tique du système en démontrant qu'il était pratiquement irréalisable : « Que propose en effet M. Rittinghausen, disait-il ?... Chaque section de mille citoyens se rassemblerait pour délibérer sur toute loi qu'il plairait à un *certain nombre de citoyens* de mettre en discussion. Un débat s'ouvrirait dans chaque section ; un vote aurait lieu ; la connaissance du vote serait transmise par le maire au préposé du gouvernement, par celui-ci au ministère, qui ferait une addition et tout serait dit.

« Franchement, c'est à n'y pas croire.

« Mais M. Rittinghausen ignore donc que huit termes, rien que huit termes, combinés de toutes les manières possibles, deux à deux, trois à trois, quatre à quatre, etc... peuvent fournir jusqu'à plus de 40.000 combinaisons ? Une loi comportant huit dispositions principales pourrait, conséquemment, donner pour 10.000 assemblées, 10.000 projets de loi ! Où saisir, parmi ces 10.000 volontés diverses, la volonté du peuple se gouvernant directement lui-même ? Et que voudrait-on que le ministère additionnât ?

« Ainsi, raisonnons sur l'exemple qu'il a choisi lui-même, (la prescription en matière criminelle). Parmi les sections, les unes rejeteront purement et simplement le principe de la prescription ; et en ce qui touche celles-là, pas de difficulté. Mais parmi celles qui adopteront le principe, la première voudra la prescription fixée à *vingt ans* pour les crimes, à *dix ans* pour les délits, à *cinq ans* pour les contraventions de police.

« La seconde voudra la prescription fixée à vingt ans pour les crimes, mais à *cinq ans* seulement pour les délits et à *deux ans* seulement pour les contraventions de police.

« La troisième..., la sixième... Mais à quoi bon continuer et comment continuer ? Si nous voulions énumérer tous les projets de loi auxquels peut donner lieu la question choisie comme exemple par M. Rittinghausen lui-même, un gros volume serait trop peu....

« Après l'arrivée de toutes les données au ministère, dit M. Rittinghausen, une commission de rédaction rédigera un texte de « loi clair et simple ».

« Comment ! de cinq mille, six mille, dix mille projets de loi, votre commission composera, de manière à exprimer la volonté directe et *unitaire* des cinq mille, six mille, dix mille sections qui auront voté *différemment*, un texte de loi *clair et simple* ! Parbleu, je l'en défie !

« Et le moyen, je vous prie, que ce texte de loi clair et simple fût considéré par les sections dont il ne reproduirait pas exactement le travail comme l'œuvre de leur volonté, comme le résultat du gouvernement direct du peuple par lui-même ! Le moyen que cette commission pût composer de tant de données diverses un texte de loi clair et précis sans exercer un pouvoir cent fois plus provoquant que celui d'une assemblée législative issue du suffrage universel ! Car il pourrait arriver, il arriverait presque toujours, à cause de la diversité et de la multiplicité des *données*, que ce texte de loi clair et précis ne cadrerait exactement avec aucun des projets de loi sortis de la majorité des sections, qui diraient alors aux commissaires-rédacteurs : « Non seulement vous *faites* la loi autrement que nous ne la voulons, mais vous la *faites* en dehors de notre volonté formellement exprimée, bien connue. Vous êtes des usurpateurs et des insolents. »

Le système chimérique de Rittinghausen encourut aussi le blâme courtois d'Émile de Girardin et les critiques

acerbes de Proudhon (1); celui-ci avait condamné d'un mot le gouvernement direct et la législation directe qu'il appelait « les deux plus grosses bêtises dont il ait été question dans les fastes de la politique et de la philosophie ».

Mais le jugement sommaire du théoricien de l'anarchie n'était pas pour décourager les illusions obstinées de Rittinghausen et des généreux esprits qui, à son exemple, se complurent, de 1848 au Deux-Décembre, à échafauder sur la base puissante de la souveraineté du peuple l'édifice idéal d'une République démocratique.

Parmi les nombreux projets de gouvernement populaire que cette période vit surgir, il en est un dont les aperçus originaux et ingénieux sur l'exercice direct de la souveraineté du peuple méritent mieux qu'une brève mention. Il apporte en effet une solution intéressante aux questions de la législation directe et de la décentralisation.

*
* *

MM. Renouvier et Fauvety ont été les rédacteurs de ce projet de gouvernement direct (2). Dans la préface de

(1) P. J. Proudhon, *Idée générale de la Révolution au XIX^e Siècle*; Paris, 1851, Garnier, p. 162 et suiv.

(2) Voici le titre de l'ouvrage où ce projet est développé : *Gouvernement direct*; Organisation communale et centrale de la République; projet présenté à la nation pour l'organisation :

De la commune, de l'enseignement, de la force publique, de la justice, des finances, de l'État; par les citoyens H. Bellouard, Benoît (du Rhône), F. Charrassin, A. Chouippe, Erdan, Fauvety, Gilardeau, C. Renouvier, J. Sergent, etc, etc. Paris, 1851. A la librairie républicaine de la liberté de penser, rue des Petits-Augustins, 5, et à la librairie nouvelle, 15, boulevard des Italiens.

l'ouvrage, ils déclarent avoir travaillé sur une proposition émise à l'Assemblée nationale par les citoyens P. Charassis et Benoît (du Rhône) « sur la division de la France par cantons et la division des fonctions publiques dans l'unité cantonale ». Ils considèrent la question « du gouvernement direct ou plutôt de la législation directe du peuple » comme désormais posée devant le pays ; ils entendent la résoudre et en compléter la solution « au moyen de *l'organisation communale* de la République et de la création des institutions administratives ».

La cause des malheurs du peuple est dans l'application du système représentatif à la démocratie : le peuple qui délègue ses pouvoirs les perd ; des représentants investis pour un temps très long d'une autorité « vague, immense », des délégués dont les intérêts sont nécessairement distincts de l'intérêt général sont ou deviennent fatalement des usurpateurs.

Faut-il donc repousser d'une manière absolue toute délégation, toute représentation ? C'est impossible. Mais avant d'examiner quelles délégations sont compatibles avec la liberté du peuple, et pour bien préciser le caractère de ces délégations, un principe fondamental doit tout d'abord être posé : c'est que le peuple ne peut abdiquer sa souveraineté ; il ne le peut pas, « parce que nul ne se lie lui-même, parce que si le peuple d'aujourd'hui pouvait s'engager, il n'engagerait pas le peuple de demain, parce qu'enfin la souveraineté populaire a sa racine dans la souveraineté individuelle et qu'alors que le peuple, à force de misère et d'ignorance, croirait abdiquer, moi, je n'abdique pas. »

Dans la souveraineté, il y a deux choses : le principe et l'exercice. Déléguer des pouvoirs indéterminés, c'est

garder la souveraineté de nom et la perdre de fait. C'est là ce que le peuple a fait ou ferait en nommant des assemblées législatives, des chefs de pouvoir exécutif ou des commissions quelconques de gouvernement. Donc, si la délégation subsiste, elle ne doit s'appliquer qu'à des fonctions très spéciales, très limitées, à un travail défini, jamais au droit vague de gouverner.

Qu'est-ce que gouverner ? « C'est faire des lois d'abord, ensuite les appliquer. »

Le pouvoir législatif est *le seul pouvoir* de l'Etat. C'est l'attribut essentiel de la souveraineté : il est « permanent dans le peuple » et ne se délègue pas. Le peuple doit être l'auteur de sa loi. « Ce principe renferme toute la démocratie et il n'y a pas de démocratie sans lui » ; dans le système représentatif, le peuple ne fait pas sa loi ; il subit celle de ses délégués, se livre à eux pieds et poings liés ; le mandataire fait la loi au mandant, et, si ce dernier se plaint, on ajoute à la loi générale une foule de lois de circonstance. « Et il y a des politiques qui croient ou feignent de croire qu'on remédie à ce mal en soumettant au peuple une Constitution toute faite, et en l'appelant à voter sur le tout par oui ou par non et une fois pour toutes ! Comme si le peuple, déjà las quelquefois d'une révolution mal engagée, le peuple divisé par ses ennemis, le peuple inorganisé, sans préparation suffisante, sans discussions libres et prolongées, sans institutions destinées à le mettre en état de se révéler à lui-même ses instincts et sa volonté, pouvait émettre un vote unique et définitif autrement que pour la forme ! » Mais si le peuple ne peut abandonner son droit de faire la loi, il faut toutefois reconnaître que « l'unité de composition, l'unité en quelque sorte matérielle d'une loi », exige dans toute

grande nation composée d'une multitude d'assemblées primaires, l'intervention pratique *d'une certaine intelligence plus centralisée*. C'est là une *nécessité* à laquelle il faut faire place, soit dans la préparation de la loi soumise au peuple, soit dans sa rédaction définitive à la suite des discussions et des votes divers. Mais le principe reste sauf, si tout article de loi n'est obligatoire qu'après avoir été discuté librement et expressément approuvé à la majorité des suffrages. Voilà pour le pouvoir législatif.

Passons à la fonction exécutive. Le droit d'appliquer la loi émane assurément du peuple; mais peut-il l'appliquer lui-même aux « détails journaliers de la vie civile et sociale »? Ici la délégation des fonctions est évidemment indispensable. Toutefois, pour qu'elle soit sans danger, pour qu'il n'y ait pas à craindre les usurpations du pouvoir exécutif, il faut : 1° que toute fonction soit rigoureusement définie; l'existence d'un pouvoir exécutif est « une usurpation toute organisée », il ne faut donc que des administrateurs spéciaux, embrassant des cercles d'action plus ou moins grands, mais toujours particuliers, et communiquant seulement au sommet de l'échelle pour l'unité du service; 2° que toute fonction d'une importance générale soit déléguée pour la plus courte durée conciliable avec l'efficacité de son action; cette durée est d'un an.

En résumé, si le peuple veut être libre et « jouir de toute la dose de gouvernement direct compatible avec la nature d'une action collective », il ne doit jamais donner que deux sortes de mandats, celui de préparer ou de coordonner la loi, celui de remplir une fonction administrative limitée en espèce et en durée.

Mais ce n'est pas tout que de vouloir le gouvernement *direct* : il faut aussi vouloir le gouvernement *immédiat*. Qu'est-

ce à dire? Le gouvernement *direct*, c'est l'exercice plein et entier de la souveraineté permanente du peuple *dans l'État*; le gouvernement *immédiat*, c'est le même exercice plein et entier de la souveraineté du peuple *dans la commune*. L'unité de la République est la somme des unités communales; celles-ci ont leurs intérêts spéciaux qui se distinguent des « grands intérêts communs » de l'État et ne doivent pas être absorbés par eux: le gouvernement immédiat n'est autre chose que la décentralisation. « Si l'action du peuple en toutes choses et sur la surface entière de la République est absolument centralisée, si des intérêts spéciaux de commune ne sont pas distingués, reconnus, rapportés à des groupes naturels de citoyens en dehors de l'État, si, en un mot, ce dernier ne réalise pas seulement l'unité nécessaire *mais encore l'absorption de toute vie sociale et politique de la nation*, peut-on avancer que le peuple se gouverne lui-même? Ne serait-il pas plus vrai de dire en ce cas que l'abstraction du peuple universel domine le peuple réel et tel qu'il est, c'est-à-dire distribué en circonscriptions civiles? »

En résumé, pour que la nation jouisse de la véritable liberté, le peuple doit se gouverner directement dans la commune et dans l'État.

Tels sont les principes directeurs du système de Renouvier et Fauvety; passons de la théorie à l'application.

L'organisation communale. — La *commune* est « l'élément de l'unité politique et administrative de la nation », la cellule du grand Corps politique qu'est l'État. Elle doit être à la fois assez limitée pour que tous les citoyens qui y résident puissent aisément « combiner leur action sociale », connaître et diriger leurs communs intérêts, surveiller de près leurs agents, n'avoir qu'une seule administration, un

seul tribunal, un seul collège, une seule banque, et assez étendue pour que le mouvement politique y soit possible, qu'elle offre assez de ressources en lumières acquises, en talents, et en richesses de tout genre. Ni la commune actuelle, ni l'arrondissement, ni le département ne réunissent ces deux conditions; la première est trop petite, les deux autres sont trop grands. Le projet Renouvier-Fauvety propose la création d'une circonscription intermédiaire, la *commune-canton*, comprenant une agglomération de 18.000 habitants en moyenne. Les citoyens de ce groupe s'administrent librement eux-mêmes « sans autres réserves que celles qu'exige la conservation de l'unité nationale. » Mais le projet n'établit pas le gouvernement direct et immédiat de la commune par tous ses membres; on ne peut distraire continuellement les hommes de leurs travaux habituels; et mieux vaut d'ailleurs confier la gestion des affaires à une sélection d'hommes éclairés; l'administration de la commune sera donc commise à des délégués élus par le suffrage universel à raison d'un délégué par 200 habitants et qui formeront une « assemblée communale » renouvelable intégralement tous les ans.

Cette assemblée : nomme et révoque tous les fonctionnaires et employés civils de la circonscription de la commune, autres que ceux que l'administration centrale peut instituer, soit pour exercer une surveillance générale, soit pour conduire des travaux dépassant les limites de la commune; surveille les travaux et fonctions communales; règle et arrête tous les comptes; répartit annuellement la part des contributions publiques nationales afférentes à la commune; taxe chaque contribuable; dirige les opérations de l'état-civil de la commune.

Mais elle doit soumettre tous les ans son budget à l'ac-

ception des habitants ; elle ne peut percevoir les contributions locales qu'après qu'elles ont été consenties par le vote du peuple réuni en assemblées primaires dans les diverses localités intéressées. C'est également au peuple qu'il appartient d'accepter ou de repousser des contributions spéciales pour un objet déterminé d'utilité communale soit général, soit particulier à une ou plusieurs sections de la commune-canton.

Ayant ainsi constitué la commune en lui donnant une vie propre, le projet relie l'administration communale à l'administration centrale en plaçant à côté et dans le sein même de l'assemblée, un préfet chargé d'y surveiller « la stricte exécution des lois nationales et la conformité de l'administration pratique avec ses règlements constitutifs. » Les auteurs du projet ont ainsi voulu prévenir l'objection que l'on pourrait emprunter contre leur système à l'épouvantail du fédéralisme.

Chaque commune a : 1^o une agence de statistique, organe important de l'unité communale, qui dresse et tient un état constamment exact de la population, des propriétés agricoles, industrielles, immobilières, de la production annuelle en tout genre, des importations et exportations, des mouvements de l'état-civil, du contingent des hommes en état de porter les armes, etc. ; elle a en outre la rédaction et l'enregistrement des actes publics et privés. Tous les fonctionnaires de cette agence sont nommés et révoqués par l'assemblée communale ;

2^o Un journal officiel, dont l'assemblée communale se sert à peu près comme le gouvernement se sert du *Moniteur* ; il est exclusivement consacré à la publicité des lois, décrets, arrêtés, actes judiciaires et règlements communaux ; il est adressé gratuitement à tout habitant qui en

fait la demande ; ses rédacteurs sont nommés par l'assemblée communale ;

3° Un collège ; les auteurs du projet insistent longuement sur l'organisation de l'enseignement ; elle est de leur part l'objet d'une grande sollicitude et d'une réglementation minutieuse ; ils veulent *l'instruction obligatoire* ; tous les citoyens sont dans l'obligation de faire donner à leurs enfants un minimum déterminé d'instruction ; les instituteurs et professeurs sont nommés et révoqués par l'assemblée communale ;

4° Une *légion* communale dans laquelle tous les citoyens sont inscrits à leur sortie du service d'instruction militaire qu'ils doivent à la patrie pendant deux années ; l'officier qui commande la légion est nommé par l'assemblée centrale, les gradés subalternes par les soldats ;

5° Un tribunal de trois juges nommés par l'assemblée communale et auxquels sont adjoints des jurés tirés au sort dans la masse des citoyens ; les jurés prononcent le verdict, les juges instruisent les procès et appliquent la loi ;

6° Une police, sous la direction d'un commissaire nommé par l'assemblée communale et révocable par elle ;

7° Une banque communale, dont le capital de fondation, fixé à un minimum de 500.000 francs, est formé par les souscriptions libres de chacun ; tous les employés de la banque à l'exception du caissier central sont nommés par l'assemblée communale ;

8° Une agence d'assurances, dont le Conseil de direction est présidé par le préfet cantonal.

L'État. — Ayant ainsi préparé par l'organisation de la commune un milieu favorable à l'autonomie individuelle, divisé la France en 2.000 communes-cantons douées par

leurs institutions politiques et sociales d'une vie propre, le projet Renouvier va considérer maintenant l'individu, le citoyen, comme membre de la nation, faire entrer la commune dans le système général de la République. Il faut, après avoir créé l'administration propre, complète et responsable de chaque commune, centraliser toutes les administrations communales dans une administration unique chargée de représenter l'ensemble des intérêts nationaux.

En conséquence, nos auteurs proposent la création d'une sorte de grand corps administratif qui porte le nom d'*Assemblée nationale*; toutes les communes-cantons y sont représentées, non point chacune par un mandataire — car on arriverait alors au chiffre énorme de 2.000 députés — mais à raison d'un député par groupe de trois à quatre cantons ruraux actuels; chaque député représente 40.000 habitants. Les membres de cette Assemblée nationale sont élus au suffrage universel et indéfiniment rééligibles; l'Assemblée est renouvelée intégralement tous les ans. Les attributions de cette Assemblée nationale sont analogues à celles de l'assemblée communale : elle *administre*; seulement au lieu de faire les affaires d'un canton, elle fait celles de la nation; c'est elle qui est chargée de la *fonction exécutive* dont il a été question plus haut; elle hérite de tout ce qui était jusqu'alors l'attribut du pouvoir exécutif; elle fait tout ce qui est utile à l'application des lois, à la direction des affaires générales. Elle se divise, dans ce but, en autant de comités que l'exigent les besoins du service administratif; les comités remplacent les ministères, ces « châteaux-forts de la bureaucratie », dont le projet justifie en ces termes la suppression : « Nous croyons que cette combinaison qui organise l'*unité dans*

la multiplicité débarrassera l'administration de cette surabondance de personnel qui encombre les ministères actuels et qui est sans contredit une des plaies les plus fâcheuses de notre pays. Nous introduisons ainsi la démocratie dans des fonctions où la hiérarchie monarchique paraissait devoir se perpétuer. Cette féodalité de l'écritoire qui a comme l'autre ses serfs, ses vilains, ses hauts barons et ses suzerains et dont les divers membres paraissent unis par une même insolence envers les petits, par une même humilité envers les supérieurs, nous la remplaçons par des administrateurs nommés par le peuple et choisis parmi les hommes les plus distingués dans le pays ou les plus capables dans leur spécialité. » Les comités de l'Assemblée sont au nombre de dix-huit et répartissent leur activité sur les objets suivants : législation et préparation des lois ; affaires extérieures ; force publique, marine et colonies ; Algérie ; instruction publique ; Beaux-Arts ; justice et revision ; statistique ; agriculture, commerce et industrie ; travaux publics ; mines ; postes et transports ; finances et contributions publiques ; assurances ; domaines de l'État ; budget et comptabilité. Ces comités se subdivisent en autant de sous-comités et de groupes que l'exigent les besoins de l'administration et l'abondance des affaires.

« L'Assemblée nationale étant nommée tous les ans et les représentants, comme les autres fonctionnaires, pouvant être traduits devant le jury pour y rendre compte de leur conduite dans l'exercice de leurs fonctions, les trahisons et les abus de pouvoir ne seront pas à craindre. »

Mais jusqu'où va le pouvoir administratif de cette assemblée et comment distinguer les actes d'exécution ou d'administration qui peuvent promulgués sous sa seule

responsabilité des lois qui doivent être sanctionnées par le peuple ? Les auteurs du projet estiment qu'il sera bon que la Constitution fixe la question d'avance et qu'elle définisse le plus exactement possible les divers rouages de la machine politique pour éviter qu'ils n'empiètent les uns sur les autres. Pour leur compte, ils appellent *lois* et entendent soumettre à la sanction du peuple : 1° la Constitution, dans laquelle on aura soin de définir les droits naturels de l'homme et de les déclarer antérieurs ou supérieurs à toute loi sociale ou positive ; 2° les lois organiques qui ne sont que les corollaires de la Constitution et peuvent être regardées comme en faisant partie ; 3° les lois générales ou réglementaires c'est-à-dire celles qui ont pour but de régler les rapports mutuels des citoyens dans l'association nationale. « L'ensemble de ces lois générales formera un Code civil et un Code pénal qui peuvent ne contenir que quelques centaines d'articles tout en étant très complets. » Ce sont là les lois *permanentes* ; une fois faites et sanctionnées par un vote du peuple, elles ne demanderont que rarement à être modifiées, remplacées ou complétées par des prescriptions nouvelles.

Mais il est des mesures qui, sans mériter le nom de lois, (Renouvier et Fauvety ne veulent prendre ce mot que dans le sens de *règles générales*), sont « des actes de pouvoir souverain » et ne peuvent être sans danger abandonnées à la seule initiative et à la seule autorité de l'Assemblée : tels sont « l'impôt, le budget, la guerre étrangère. »

Il faudra donc que le budget soit soumis tous les ans à l'acceptation du peuple, et que toute augmentation d'impôt soit également proposée au consentement de la nation. En ce qui touche la guerre, bien qu'on ne puisse y engager

la nation sans son consentement formel, il y aurait avantage à laisser agir l'assemblée, sauf à faire ratifier sa décision par le peuple ; si le sol de la France a été violé, il faut que l'Assemblée puisse prendre sous sa responsabilité toutes les mesures nécessaires à la Défense nationale.

Ainsi, en matière législative, l'Assemblée Nationale n'a que le droit de rédiger les lois et de les soumettre à l'examen et à la sanction du peuple réuni dans ses collèges. Ces *projets* de lois sont préparés par son comité de législation ; celui-ci étudie et discute toutes les propositions émanant soit des membres de l'Assemblée, soit de citoyens étrangers à celle-ci ; il publie toutes les semaines un compte rendu de ses travaux ; les propositions qu'il a repoussées sont insérées au *Journal officiel* avec l'indication sommaire des motifs qui ont déterminé leur rejet. Celles qu'il accepte font l'objet d'un rapport sur le vu duquel l'Assemblée décide s'il y a lieu ou non de faire la loi proposée.

En cas de réponse négative, la proposition ne peut plus être renouvelée dans le courant de la session ; au contraire, dans l'affirmative, le comité de législation est tenu de présenter dans un bref délai un projet de loi qui, après avoir été discuté et accepté par l'Assemblée, est soumis à l'acceptation du peuple. Le comité transmet les projets de lois aux préfets du canton, surveille la votation, recueille les votes transmis et en établit les résultats de manière à ce que l'Assemblée n'ait plus qu'à promulguer la loi acceptée, ou à proclamer son rejet par le peuple souverain.

A la commune, les propositions de loi sont affichées au siège de l'Assemblée communale (mairie), et dans les salles de délibération et de vote des sections électorales : elles doivent y rester au moins dix jours avant le vote définitif.

Dans l'intervalle, les citoyens se réunissent partout où ils le jugent convenable, et *de droit* dans les salles consacrées au vote des sections électorales, pour discuter les projets proposés par l'Assemblée. Chacun de ces projets doit être l'objet d'un vote spécial qui s'effectue au scrutin secret, au moyen de boules blanches et noires ; nul vote ne peut avoir lieu par délégation.

Le projet consacre en outre le droit d'initiative populaire : les citoyens peuvent isolément ou collectivement proposer à l'Assemblée nationale des amendements aux projets de loi ou rédiger eux-mêmes des projets de loi ; mais le peuple n'est appelé à délibérer que sur les projets proposés régulièrement par l'Assemblée ; toute convocation du peuple qui aurait pour but de l'appeler à voter sur un projet de loi est nulle et non avenue si elle n'émane pas de l'Assemblée nationale. Il est procédé pour le vote du budget national comme pour le vote des lois générales ; mais le budget des recettes et celui des dépenses doivent être l'objet d'un seul et même vote. Le rejet du budget par le peuple entraîne la dissolution de l'Assemblée nationale ; dans ce cas, les électeurs se réunissent le second dimanche qui suit le jour de la constatation du vote et nomment de nouveaux mandataires.

Tels sont les moyens par lesquels les auteurs du projet assurent la participation directe du peuple à l'œuvre législative. Ils ont prévu la grosse objection qu'on ne peut manquer de leur opposer : les citoyens, tous plus ou moins occupés de leurs propres affaires, sont condamnés à passer leur vie à discuter et à voter des lois.

L'objection, répondent-ils, n'est que trop fondée si le peuple ne veut pas comprendre qu'il peut se passer d'une fabrique permanente de lois et que, si des lois sont néces-

saires pour vivre en société, il les faut *en très petit nombre*. Dans une grande nation il faut des lois générales, des lois organiques se rattachant à la Constitution, et en parfaite concordance avec elle. « Mais une fois que le peuple aura accepté sa Constitution, ses lois organiques et un code très succinct des lois générales qui doivent servir de règle aux citoyens dans leurs rapports mutuels, nous ne voyons pas quelle nécessité il pourrait y avoir à faire encore des lois nouvelles. »

Il importe que les lois soient en très petit nombre afin que tous les citoyens les sachent par cœur à l'époque de leur majorité. La multiplicité des lois oppose, au surplus, un obstacle presque insurmontable au progrès et à la moralisation de l'espèce humaine ; elle crée dans le peuple le mépris de la justice par l'impossibilité même où il se trouve placé de connaître les règles de la justice ; elle fausse enfin la conscience de ceux qui sont chargés de les interpréter.

Au reste, et c'est ici que l'on touche du doigt l'exagération individualiste qui est à la base de ce système, les auteurs du projet n'acceptent l'existence des codes de lois que comme une nécessité momentanée ; leurs espoirs entrevoient déjà la société idéale où l'homme n'aura plus besoin de lois pour se conduire. « Les codes, concluent-ils, peuvent être considérés comme les béquilles dont la société boiteuse s'est longtemps servie pour marcher à la recherche du droit. Ces béquilles ont été utiles sans doute ; mais n'est-il pas bientôt temps d'apprendre à nous en passer alors qu'il est prouvé qu'elles ne font qu'entraver et gêner notre marche ? Contentons-nous donc d'un simple bâton en attendant que nous nous sentions assez forts pour marcher carrément sur nos seules jambes sans autres

guides que les yeux de notre corps et notre conscience, cet indélébile regard de toute âme intelligente. »

*
* * *

La souveraineté du peuple une fois admise, il faut convenir que le système du gouvernement direct *pur* a le mérite d'une parfaite et absolue logique : puisque la puissance publique, et le gouvernement qui l'exerce, n'existent que dans l'intérêt de *tous* les membres qui composent la nation, il est naturel, il est théoriquement incontestable que *tous* doivent participer à leur exercice : « Ce qui est établi dans l'intérêt de tous doit être réglé par les intéressés, par la volonté générale, tous les citoyens participant à cet établissement, sauf à subir la loi de la majorité (1). »

A côté de l'argument de droit, un argument moral milite en faveur de cette forme idéale de gouvernement ; l'autorité supérieure, la puissance publique dont l'institution est la condition nécessaire et indispensable du bonheur et de la prospérité d'une nation, ne peut exercer son action bienfaisante que si elle est obéie et respectée de tous les membres de cette nation. Où sera-t-elle mieux obéie, mieux respectée, où l'adhésion de la volonté générale la consolidera-t-elle plus fortement que dans les sociétés dont tous les membres auront immédiatement contribué à l'établir (2) ? Où le pouvoir souverain et tuté-

(1) Esmein, *op cit.*, p. 460.

(2) « Comme chaque forme de gouvernement a ses avantages, celui que la Grèce tirait du sien était que les citoyens s'affectionnaient

laire de la loi sera-t-il mieux assuré que dans la nation où cette loi sera l'œuvre du peuple entier, l'expression immédiate et véridique de sa volonté? « La nation se gouvernant elle-même, sans aucun intermédiaire, chacun de ses membres, même le plus humble, le dernier au bas de l'échelle sociale grandi tout à coup par la fonction qu'il exerce avec ses concitoyens sur le pied de l'égalité la plus absolue, tous enfin, sans la moindre distinction participant à l'exercice de la souveraineté non point pour servir leurs passions ou leurs intérêts personnels, mais pour se conformer aux règles immuables du juste et travailler ensemble au bien-être, à la prospérité et à la grandeur du pays (1) », n'est-ce pas là l'idéal le plus noble vers lequel se puissent essorer les aspirations des peuples et les conceptions des penseurs, et la beauté de ce rêve n'excuse-t-elle pas l'audace chimérique des penseurs qui tentèrent d'en faire une réalité?

Mais un tel gouvernement a-t-il jamais existé et existera-t-il jamais?

Certains, qui veulent en doter la démocratie moderne, ont invoqué l'exemple des républiques antiques. Mais quel abîme n'y a-t-il pas entre la *cité* grecque ou romaine et la société politique actuelle! Et comment peut-on essayer d'établir un rapprochement entre la conception antique d'un État fondé nécessairement sur l'esclavage et la conception moderne de l'État fondé sur le suffrage universel! « L'homme politique le plus démocrate de l'antiquité n'a

d'autant plus à leur pays qu'ils le conduisaient en commun et que chaque particulier pouvait parvenir aux premiers honneurs. » Bossuet, *Discours de l'Histoire universelle*, III^e partie, chap. v, p. 431.

(1) Signorel, *op. cit.*, p. 123.

jamais songé à une communauté entière d'hommes libres où les travailleurs, comme formant la majorité numérique, posséderaient et exerceraient la puissance gouvernementale. Un État formé d'esclaves émancipés était pour les anciens une monstruosité. Une *démocratie* en Angleterre ou en France serait en pratique le gouvernement par une classe qu'un ancien démocrate eût considérée comme esclave (1) ». L'esclavage, dans la république grecque et romaine, créait au *citoyen* des loisirs qu'il pouvait consacrer au gouvernement de la cité, et la cité étant très petite, l'activité du citoyen ne s'exerçait que sur des affaires publiques d'une grande simplicité; du jour où l'extension de la domination romaine en multiplia le nombre et l'importance, les institutions libres durent céder la place au gouvernement impérial.

La démocratie pure suppose l'existence de très petits États; elle suppose une population peu considérable; elle suppose des affaires publiques d'une importance et d'un nombre limités; elle suppose dans la masse des citoyens une large somme d'instruction et une non moins large somme de loisirs. Émettre ces propositions, c'est montrer l'impossibilité de cette forme de gouvernement dans des nations telles que la nôtre.

Mais s'il faut renoncer à l'espoir de voir jamais réalisée cette conception idéale de la démocratie, ne *peut-on pas* tout au moins, et ne *doit-on* pas tâcher de s'en rapprocher le plus possible? Entre le gouvernement direct pur et le système représentatif, formes absolues, une forme intermédiaire de gouvernement, nous l'avons vu, a surgi, qui

(1) *Dialogue sur la meilleure forme de gouvernement*, Cornewal Lewis, trad. franç., p. 129

participe de l'un et de l'autre, qui prétend concilier heureusement les droits de la souveraineté du peuple avec la nécessité qui s'impose à ce peuple de déléguer partiellement l'exercice de sa souveraineté.

Cette prétention est-elle justifiée, et, à défaut d'objections théoriques contre son principe, ne peut-on élever les plus graves objections pratiques contre l'application du *referendum*? C'est qu'il nous reste maintenant à examiner.

CHAPITRE II

LE REFERENDUM (1)

Ainsi que nous le verrons plus loin, ce mode de participation directe du peuple à l'exercice du pouvoir législatif peut affecter des aspects variés, se produire sous des formes très diverses. Mais sa forme la plus générale et la plus usuelle est celle de la ratification *post legem* ; elle

(1) Notre étude historique sur le gouvernement direct étant, comme son titre l'indique, circonscrite dans les limites strictes de ses expériences *françaises*, c'est au même point de vue spécial et restreint — c'est-à-dire dans l'hypothèse de l'établissement plus ou moins immédiat en France du système du *referendum* — que nous nous sommes placé dans l'examen critique qui va suivre. L'argumentation que nous apportons, s'inspirant de circonstances et de faits particuliers à notre pays, n'a donc rien d'absolu. De même, cette monographie n'étant pas une étude de législation comparée, nous n'avons consacré aux applications américaines et suisses du *referendum* que des indications très sommaires, empruntées aux ouvrages suivants : Brissaud, *Le Referendum en Suisse* ; Bryce, *The American Commonwealth* ; Deploige, *Le referendum en Suisse* ; Desjardins, *De la liberté politique dans l'État moderne* ; Numa Droz, *La démocratie en Suisse et l'initiative populaire* ; Gavard, *Les formes nouvelles de la démocratie* ; Hilty, *Le referendum et l'initiative en Suisse* ; Oberholtzer, *The referendum in America* ; Signorel, *Étude de législation comparée sur le referendum législatif* ; J. Debacq, *Le referendum* ; Wuarin, *L'évolution de la démocratie en Suisse*.

consiste dans l'acceptation ou le rejet par le peuple d'une mesure législative décrétée par ses représentants.

Moins absolu que le système de la démocratie pure, le *referendum* conserve donc l'appareil extérieur du gouvernement représentatif ; il admet dans la confection de la loi l'intervention d'une autorité distincte de la masse populaire : deux pouvoirs séparés collaborent à l'œuvre législative, un *Parlement* qui prépare et propose la loi, le *corps électoral*, le peuple, qui l'adopte ou la repousse. Tandis qu'avec le système représentatif la loi est définitive dès que l'assemblée des représentants l'a sanctionnée de son approbation, sous le régime du *referendum* elle n'acquiert son caractère obligatoire et coercitif qu'après la nécessaire sanction du vote populaire (1).

Tel est, dans son essence, le système du *referendum*.

Théoriquement, il est impossible de lui opposer aucune

(1) « Sous le régime du *referendum*, il existe une égalité parfaite entre les deux facteurs de la législation : le parlement et le corps électoral. L'un ne peut rien sans l'autre ; aucun projet de loi n'est élaboré sans l'intervention de la Chambre, aucune loi n'entre en vigueur sans l'assentiment exprès ou tacite du peuple. La Chambre et le peuple sont sur le même pied, tous deux collaborent à la législation dans une égale mesure : la première, par son droit d'initiative, le second, par son droit de sanction. » Deploige, *op. cit.*, p. 124. Cette assertion n'est pas tout à fait exacte, car, ainsi que l'observe M. Debacq (*op. cit.*, p. 48), même sous le régime du *referendum* obligatoire, il y a toute une série d'actes législatifs qui échappent à la sanction du peuple. Inversement, cette égalité cesse absolument d'exister lorsque le *referendum* s'accompagne nécessairement — comme c'est le cas en Suisse — du droit d'initiative populaire : la participation de l'assemblée représentative à la législation est alors, comme nous le verrons plus loin, réduite aux simples fonctions d'une commission de rédaction.

objection. Il ne voit se dresser contre lui que des arguments tirés de l'utilité pratique ; mais le système représentatif a pu — et pourra, sans doute, longtemps encore — se prévaloir légitimement de leur gravité pour substituer au *pouvoir* légiférant de *tous* la *volonté* législative de *quelques-uns*.

Enhardi, toutefois, et fortifié par le succès de ses expériences américaines et suisses, le *referendum* n'en persiste pas moins à protester dans plusieurs pays d'Europe, et notamment en France, contre « l'usurpation » des droits de la souveraineté du peuple qu'il prétend commise par le système représentatif. Et il faut convenir qu'il oppose aux arguments sérieux qu'on invoque contre lui des arguments dont un esprit impartial ne peut méconnaître la valeur. Nous examinerons les uns et les autres. Au préalable, voyons quels sont les aspects divers sous lesquels peut se manifester ce mode d'intervention directe du peuple dans le pouvoir législatif.

1^o Referendum obligatoire et referendum facultatif.

Le *referendum* peut être obligatoire ou facultatif.

Il est OBLIGATOIRE lorsque la sanction populaire doit *nécessairement* intervenir pour donner force définitive aux lois ou arrêtés spécialement soumis par la Constitution à cette ratification. Dans les pays où existe le *referendum* obligatoire, le pouvoir des représentants se borne, dans les cas où il s'applique, à la préparation d'un *projet* de loi qui est *ipso jure* soumis à l'approbation des citoyens. La loi n'est parfaite qu'après la ratification *expresse* du peuple.

Nous avons vu le *referendum* obligatoire s'appliquer en France aux lois constitutionnelles de la période révolutionnaire. Actuellement, il fonctionne en Suisse et aux États-Unis.

Suisse. — Il faut distinguer entre la Constitution fédérale et la Constitution particulière des Cantons.

La Constitution fédérale n'admet le *referendum* obligatoire qu'en matière de lois constitutionnelles. Toute modification à l'acte constitutionnel est nécessairement soumise à la ratification du peuple.

Les Constitutions cantonales ont également consacré le *referendum* obligatoire pour les lois constitutionnelles. Mais quelques-unes l'appliquent en outre aux lois ordinaires, aux traités et concordats conclus avec les États étrangers, et à certaines catégories d'arrêtés ou de décrets. Le *referendum* obligatoire fonctionne ainsi, avec une sphère d'application variable suivant la législation de chacun d'eux, dans les cantons de Schwytz, Berne, Zurich, Argovie, Soleure, Grisons, Bâle-Campagne, Valais, Thurgovie. Afin d'éviter au peuple la fatigue de votations trop fréquentes, on ne le convoque qu'une ou deux fois par an, pour statuer sur toutes les lois votées dans l'intervalle par l'Assemblée législative.

États-Unis. — La législation populaire directe est restée confinée aux États particuliers de l'Union américaine ; les lois fiscales — constitutionnelles ou ordinaires — ne sont pas soumises à la sanction du peuple : la Constitution elle-même des États-Unis n'a été ratifiée que par les Conventions particulières des États.

Le *referendum* s'applique obligatoirement aux lois

constitutionnelles des États particuliers ; le Delaware seul fait exception à la règle : le peuple n'y a point de part directe aux amendements constitutionnels de la législature.

Mais certains États ont en outre inscrit dans leurs Constitutions le *referendum* obligatoire pour certaines catégories de lois ordinaires déterminant ou changeant le siège du gouvernement, modifiant les divisions de l'État, autorisant des emprunts ou des impôts, créant des banques d'émission, décrétant la location ou la vente de terres publiques et autres propriétés de l'État (1).

Dans le *referendum* FACULTATIF, la votation populaire n'est pas imposée par la Constitution : le peuple s'est seulement réservé le droit « d'évoquer la loi régulièrement votée et de la juger en suprême instance (2) ». Si, dans un délai déterminé, un certain nombre d'électeurs demandent que la loi rendue par l'Assemblée législative soit soumise au *referendum*, le peuple est convoqué pour statuer sur elle ; si le délai imparti s'écoule sans qu'une réclamation de cette nature se soit produite, la loi est

(1) « Outre ces *referendum* rendus impératifs par les Constitutions, il y en a eu d'autres *ordonnés* par les législateurs des États sur des questions auxquelles une classe importante du peuple était favorable et une autre classe, également importante, était opposée, et que les législatures répugnaient à trancher par elles-mêmes. Depuis un certain nombre d'années, cette forme de *referendum* n'est pas commune. Sa constitutionnalité a été sérieusement mise en question et, comme les Constitutions prennent des proportions de plus en plus considérables, il est plus simple de porter ces questions devant le peuple sous la forme d'amendements. » Oberholtzer, *Law making by popular vote or the American referendum*.

(2) Gavard, *Les formes nouvelles de la démocratie*, dans *La Nouvelle revue*, 15 mars 1892.

définitive de plein droit. La sanction populaire, *expresse* dans le *referendum* obligatoire, est, ici, tantôt expresse, tantôt tacite.

Le *referendum* facultatif est consacré, en Suisse, par la Constitution fédérale et certaines Constitutions cantonales.

Confédération. — L'article 89 de la Constitution de 1874 décide que les lois et les arrêtés fédéraux « qui sont d'une portée générale et qui n'ont pas un caractère d'urgence » sont soumis à l'adoption ou au rejet du peuple, si la demande en est faite par 30.000 citoyens actifs ou par 8 cantons. Le délai pour les demandes de *referendum* est de 90 jours après la publication dans la *Feuille fédérale* des décisions susceptibles d'être soumises à la ratification populaire.

Cantons. — Le *referendum* est facultatif dans les cantons de Schaffouse, Saint-Gall, Lucerne, Zug, Genève, Vaud, Tessin, Bâle (ville) et Neuchâtel. Il s'applique dans tous les cantons aux lois, dans quelques-uns à certains arrêtés et décrets d'une portée générale et n'ayant pas un caractère d'urgence. Le nombre des signatures exigé pour la validité de la demande de *referendum* varie suivant les cantons : il est de 6.000 dans le canton de Vaud et de 500 seulement dans celui de Zug. De même, le délai imparti pour la demande de *referendum* est tantôt de 30 jours, tantôt de 40, tantôt de six semaines.

Le *referendum* facultatif peut aussi être provoqué par les autorités constituées ; en réalité, celles-ci n'y ont recours que très rarement.

Le *referendum* obligatoire est la conséquence logique

des principes ; c'est celui qui se rapproche le plus du gouvernement direct pur ; aussi est-ce à lui que vont les préférences des démocrates suisses, qui reprochent d'ailleurs au *referendum facultatif* d'être une cause d'agitations incessantes et prolongées ; il exige, en effet, deux campagnes : l'une, destinée à recueillir le nombre de signatures fixé par la loi ; l'autre, nécessaire pour endoctriner le corps électoral et l'amener à se prononcer dans tel ou tel sens. Aussi l'un des membres du parti démocrate bernois imaginait-il naguère un moyen permettant de transformer en fait le *referendum* facultatif en *referendum* obligatoire : il proposait de former une *Société référendaire*, composée de 3.000 membres dont chacun s'engagerait à recueillir dix signatures, et qui aurait pour mission de réclamer le *referendum* sur toutes les lois votées par l'Assemblée fédérale (1).

2° Referendum antérieur et Referendum postérieur.

Considéré au point de vue du moment où il intervient, le *referendum* est ANTÉRIEUR ou POSTÉRIEUR. Dans le premier cas, le peuple est consulté sur l'utilité et l'opportunité d'une loi à décréter ou d'une décision à prendre. Le *referendum* postérieur est la forme normale, le « type » du *referendum* ; c'est la ratification qui vient sanctionner une loi déjà votée par le Corps des législateurs ; c'est avec lui que nous allons entrer dans la grande controverse des partisans et des adversaires de l'intervention directe du peuple dans l'œuvre législative.

(1) Debacq, *op. cit.*, p. 111.

Ecartons tout d'abord et sans hésitation le *referendum* *antérieur*.

Il peut se présenter sous deux aspects, selon qu'il sollicite l'émission du vœu national soit sur une proposition de loi non soumise encore au Parlement soit sur toute autre question, ou qu'il demande l'arbitrage du peuple sur un conflit élevé entre les deux Chambres ; dans le premier cas, il porte le nom de *referendum* d'initiative, dans le second, celui de *referendum* de partage.

Referendum d'initiative. — Il faut distinguer suivant que cet appel au peuple est provoqué par le pouvoir exécutif ou par les Assemblées représentatives.

La Constitution impériale de 1870 donnait au chef de l'État le droit de consulter directement la nation sur une question quelconque. Nous avons exprimé notre sentiment sur cette forme d'appel au peuple. Le *referendum* d'initiative, entre les mains du chef de l'État, est un moyen de fermer brutalement la bouche aux Assemblées ; l'Exécutif peut s'en servir pour imposer au corps des législateurs tel acte qu'il lui plaît de voir accompli ; ce système aboutit à la destruction du système représentatif ; il est la consécration du pouvoir personnel, l'instrument du césarisme ; il est contraire à la liberté politique et à la dignité des Assemblées délibérantes ; il doit être énergiquement écarté par toute nation soucieuse de l'un et de l'autre.

Le *referendum* consultatif, émanant des Assemblées législatives, n'est pas plus recommandable. Ce n'est qu'un faux et illusoire hommage rendu à la souveraineté du peuple. Dans quelles conditions intervient-il en effet ? Un projet de réforme, une mesure législative, ont été l'objet devant la Chambre des représentants d'une discussion

très vive ; ils ont été soutenus par un parti, combattus par l'autre ; la représentation nationale, perplexe, fait appel à l'arbitrage populaire. C'est à coup sûr, pour elle, un moyen commode de libérer sa conscience du poids gênant des responsabilités. Mais peut-elle sincèrement espérer et croire que la délibération populaire, forcément hâtive et privée de la plupart des éléments d'appréciation dont les représentants ont pu disposer, projettera sur la question la lumière définitive que n'ont pu faire jaillir les débats très approfondis et documentés de la tribune parlementaire ? Et peut-on sérieusement contester que cet appel au peuple, destiné en apparence à mettre fin aux querelles des partis, sera la source de nouvelles agitations et de disputes nouvelles — beaucoup plus graves, cette fois, puisqu'elles auront pour champ-clos, au lieu de l'hémicycle étroit d'une Assemblée législative, l'immense arène du pays entier ?

Mais une critique plus grave s'adresse encore à ce mode de consultation populaire. Comment la question sur laquelle il doit se prononcer sera-t-elle posée au peuple et *qui* la rédigera ? On ne peut sérieusement espérer des partis qui ne recourent à ce *referendum* que devant l'impossibilité de se mettre d'accord, une entente unanime sur les termes de cette question. Aucun d'eux ne se dissimule en effet — et l'exemple de l'histoire est là pour le prouver — que dans les consultations populaires de cette nature, la réponse dépend presque toujours de la façon dont la question est posée. Chacun des deux partis opposés essaiera donc de faire prévaloir son opinion dans la rédaction d'une formule qui dicte en quelque sorte aux électeurs une réponse conforme à ses désirs. La question en définitive sera posée — et par suite la réponse dictée

— par une *majorité*. Quelle peut être dans ces conditions la valeur morale du résultat de la consultation populaire ?

Mais à supposer même que, par un sentiment d'héroïque abnégation dont l'histoire des partis parlementaires n'a jamais, que nous sachions, fourni l'exemple, les deux camps opposés consentent à un armistice pour se mettre loyalement d'accord sur les termes de la question, comment espérer trouver la formule idéale qui permettra à ceux qu'on interroge de mesurer toutes les conséquences de leur réponse ? Le résultat de la consultation populaire ne peut avoir de valeur qu'autant qu'il est la manifestation d'une opinion parfaitement consciente et précise, et qu'il trace étroitement leur ligne de conduite à ceux qui ont provoqué l'émission du vœu national. Sinon, cet appel au peuple n'est qu'une hypocrisie et une duperie. Or, dans le *referendum* consultatif, la réponse du pays est forcément équivoque et incomplète. Sous peine, en effet, de tomber dans des complications inextricables, le législateur ne doit poser au peuple que la question de principe, et dans une formule assez claire et assez simple pour être comprise de tous ceux qui seront appelés à se prononcer. Mais cette simplicité ne peut être obtenue qu'en faisant abstraction dans la question posée des moyens d'application du principe plébiscité. Et c'est en cela qu'est l'équivoque : une fois le principe adopté, qui peut assurer que dans sa mise en œuvre, dans sa rédaction en loi, le législateur interprétera, exécutera les véritables désirs de ceux qui ont voté ce principe ?

La consultation populaire, restreinte aux termes vagues et généraux d'une question de principe, laisse au législateur le règlement arbitraire de toutes les questions dites

« accessoires » qui sont en réalité la partie essentielle de la loi. Et ce n'est pas tomber dans l'exagération que de dire que, dans les moyens d'application, le législateur peut aisément donner au vœu de la nation une expression diamétralement opposée au sentiment qu'elle s'imagina manifester.

Pour toutes ces raisons, nous nous prononçons catégoriquement contre le *referendum* d'initiative.

Referendum de partage. — Nous écartons de même cette forme de consultation populaire.

Elle a été proposée comme le meilleur moyen de résoudre aisément et pacifiquement les conflits survenus entre les deux Chambres dans le pays où existe la dualité du corps législatif.

Une irréductible divergence de vues se manifeste, par exemple sur un projet de loi, entre le Sénat et la Chambre des députés ; le premier s'obstine à repousser la loi que la seconde persiste à vouloir imposer. Un moyen, à coup sûr, existe de résoudre le conflit : la dissolution de la Chambre par le chef du pouvoir exécutif. Mais c'est là un procédé que d'aucuns trouvent trop brutal et qui risque, en outre, d'être très injuste, car il se peut fort bien que ce soit la Chambre qui, dans la dispute, ait la raison et le bon sens de son côté. Pourquoi, dans ces conditions, ne pas faire appel à l'arbitrage du peuple, qui se prononcera par oui ou par non sur la loi, objet du litige ?

Le système est évidemment très séduisant en théorie. Mais passons à la pratique.

Croit-on d'abord que l'émission du vœu populaire sera entourée de toutes les garanties de liberté et d'indépendance désirables ? Le conflit n'existe pas seulement, en effet,

entre la Chambre et le Sénat; une troisième autorité est directement intéressée à sa solution, le gouvernement, qui aura pris position pour la loi, contre le Sénat. Son existence est en jeu, car le vote populaire peut lui signifier son congé. On admettra difficilement qu'il consente à demeurer spectateur impassible de la lutte et qu'il n'use pas de tous les moyens légitimes ou illicites qui sont en son pouvoir pour influencer sur la décision du corps électoral.

Mais arrivons au résultat du vote. Deux hypothèses se présentent :

1^o Les citoyens se sont prononcés contre la loi; ils ont approuvé l'attitude du Sénat. Force est au Gouvernement de se retirer; il lui est moralement impossible de se maintenir au pouvoir après un désaveu aussi éclatant que celui qu'il vient d'essayer; il n'aurait plus aucun prestige, aucune autorité. Cette forme de consultation populaire peut se concilier avec les usages politiques de la Suisse; la conception des devoirs et du rôle du pouvoir exécutif y est telle, en effet, que les échecs qu'éprouvent les ministres devant le peuple consulté par le *referendum* n'ébranlent pas plus leur situation que leurs insuccès devant les Chambres (1).

(1) « Beaucoup de Français se sont longtemps figuré qu'on ne pouvait pas fonder la liberté politique sans réduire autant que possible les attributions et le rôle du pouvoir exécutif. Cette école peut se retremper encore dans la contemplation des lois que s'est données la Confédération suisse. *Les ministres y sont les subalternes de l'Assemblée fédérale, qui peut, en toute matière, commander ou réformer leur action. Non seulement ils ne dirigent pas les travaux législatifs, comme les membres du cabinet britannique, mais ils sont tenus d'obéir aux postulats que les Chambres leur adressent.*

Avec les usages parlementaires français, au contraire, le ministère, discrédité, serait obligé de céder la place à un autre, qui, se conformant à la volonté populaire abonderait dans le sens du Sénat..., mais ne résisterait probablement pas huit jours aux attaques vindicatives de la Chambre. Nous n'apercevons pas bien nettement, dans cette première hypothèse, le profit qu'il pourrait y avoir

Ainsi le Conseil fédéral est « invité » formellement à préparer des projets de loi qu'il désapprouve. Il s'empresse toujours de se conformer à ces « invitations », même lorsqu'elles accompagnent le rejet des propositions. Il pousse même l'humilité jusqu'à laisser sommeiller son droit d'initiative en se faisant donner par un des deux Conseils l'ordre de présenter certains projets qu'il aurait pu présenter lui-même. S'il est mis en minorité, c'est qu'il s'est trompé sur la volonté de l'Assemblée fédérale. Bien loin de s'amoindrir en réparant son erreur, il donne à la République un témoignage de son dévouement patriotique. » Arthur Desjardins, *De la liberté politique dans l'état moderne*, p. 271. — « En 1882, un projet de loi relatif à l'instruction dont l'auteur avoué était un des membres du Conseil fédéral fut voté par les deux Chambres avec quelques légères modifications, mais fut rejeté au *referendum* par le peuple. L'auteur ne songea pas à présenter sa démission pour cela, comme beaucoup d'étrangers auraient pu le croire. Bien plus, un des journaux les plus influents de la Suisse, adversaire déclaré de l'auteur de la loi, fit remarquer qu'il était heureux que le système parlementaire — tel qu'on le comprend ailleurs — n'existât pas en Suisse, car il aurait été cause de la démission immédiate d'un administrateur capable, honnête et dévoué ». Sir Francis Ottiwell Adams, *La Confédération Suisse*, Genève, 1890, p. 68. — « Cependant, dit M. Dupriez, en 1891, M. Velti rompant avec toutes les traditions, s'est retiré à la suite du vote populaire qui rejetait la loi relative au rachat d'un chemin de fer par la Confédération ». Dupriez, *Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique*, Paris, 1893, t. II, p. 225. — C'est là, croyons-nous, un fait unique dans les Annales politiques de la Suisse.

pour nos assemblées à adopter le système du *referendum* de partage.

2° C'est contre le Sénat, et par conséquent en faveur de la loi, que le peuple s'est prononcé. La loi va revenir devant la Chambre Haute ; ici, deux hypothèses : ou le Sénat va s'incliner et voter la loi, et c'en est fait alors de son prestige et de son influence sur les affaires de l'État ; ou il va persister dans son refus, et comme, en France, le Sénat ne peut être dissous, le conflit demeure plus insoluble que jamais.

Le *referendum*, loin de l'apaiser, n'aura fait que l'exacerber.

En thèse générale, il nous paraît d'ailleurs que, loin d'exercer l'action pacifiante qu'on espère de lui, le *referendum* de partage aurait pour résultat de multiplier les conflits entre les deux Chambres. Ayant la suprême ressource d'un appel au peuple, et l'espoir d'obtenir de celui-ci une réponse conforme à leur désir, en lui présentant chacune le litige sous le jour le plus favorable à leur attitude, les deux assemblées s'obstineraient vraisemblablement dans le refus des concessions réciproques, des « cotes mal taillées » qui terminent aujourd'hui les différends élevés entre nos deux Chambres législatives. Nous avouons d'ailleurs ne professer qu'une médiocre sympathie pour ce système de compromis qui menace de s'éterniser en France et qui nous vaut chaque année, entre autres choses, le spectacle d'une loi de finances indéfiniment ballottée par les vents contraires du Luxembourg et du Palais-Bourbon. Et c'est pourquoi, au lieu de demander au mauvais expédient du *referendum* de partage la solution des conflits élevés entre les Chambres, il nous paraîtrait plus raisonnable d'en supprimer ou, tout au

moins, d'en diminuer les occasions par une délimitation précise, rigoureuse et définitive des attributions respectives des deux Assemblées.

Le Referendum postérieur.

Avant d'aborder l'examen des opinions favorables ou hostiles à cette forme de consultation populaire, il convient de s'arrêter à la distinction de principe faite par les auteurs ou les partis politiques entre le *referendum* constitutionnel et le *referendum* législatif.

Certains, en effet, repoussent l'application aux lois ordinaires du *referendum* qui estiment au contraire que toute revision, partielle ou intégrale, des lois constitutionnelles doit être soumise à la ratification du peuple. Les motifs qu'ils invoquent sont tirés de la nature même de l'acte constitutionnel ; Laboulaye, en 1872, les exposait ainsi : « Une Constitution n'est pas une loi comme les autres, elle a une nature différente, un caractère particulier. Les lois communes obligent les citoyens, la Constitution oblige les Assemblées et le Gouvernement ; c'est la garantie que prend la nation contre l'usurpation de ceux à qui elle confie le pouvoir législatif, exécutif et judiciaire. Peut-on reconnaître aux législateurs le droit de faire ou de modifier cette loi suprême ? Non, car de cette façon la Constitution se trouverait à la merci de ceux-là même dont elle limite l'autorité. Qu'est-ce qu'un pouvoir qui détermine lui-même sa compétence et qui étend à volonté ses attributions ? C'est un pouvoir arbitraire, une menace perpétuelle pour la justice, un danger de toute heure pour la liberté et la propriété des citoyens. Le grand principe

de la démocratie américaine, c'est que le peuple seul ayant le droit de choisir et d'établir le Gouvernement qui lui convient, lui seul, par conséquent, a le droit de lier ses représentants et de leur mesurer la part d'autorité qu'il juge à propos de leur conférer.... Il nous faut une Constitution qui règle l'autorité et l'action des pouvoirs publics ; cette Constitution une fois faite, il ne faut pas qu'on puisse la changer du jour au lendemain, au hasard des élections, sans l'aveu du pays : ce qui revient à dire qu'on ne peut faire une Constitution durable sans la soumettre à la sanction du suffrage universel (1) ».

Subsidiairement, les partisans de cette théorie ajoutent que les changements de Constitution étant peu fréquents, le *referendum*, ici, offre moins d'inconvénients que dans son application aux lois ordinaires, et qu'enfin la Constitution a tout à gagner à être sanctionnée par le peuple dont l'approbation solennelle lui donnera plus de stabilité.

Sur ce dernier point, il est permis de demeurer sceptique ; notre étude nous a montré, en effet, que la sanction du peuple n'avait pas empêché plusieurs constitutions françaises de s'effondrer avec rapidité et que la nation avait facilement ratifié, à quelques années d'intervalle, les actes constitutionnels les plus contradictoires. Sans doute, ces ratifications se sont le plus souvent présentées sous les espèces du plébiscite et nous savons quelles contraintes morales imposait au suffrage populaire ce système de carte forcée. Aussi pensons-nous qu'il serait injuste de juger définitivement le *referendum* constitutionnel d'après son passé. En théorie, d'ailleurs, nous trouvons

(1) Laboulaye, *Esquisse d'une Constitution républicaine*, Paris, 1872.

le *referendum* une institution désirable et nous n'avons aucune objection de principe à lui opposer ; il est possible que dans un avenir plus ou moins éloigné les assemblées représentatives, reprenant la tradition révolutionnaire, associent directement le peuple à l'exercice du pouvoir constituant.

A l'heure actuelle, le terrain nous paraît insuffisamment préparé pour une semblable expérience ; elle suppose dans le corps électoral une forte éducation politique, une connaissance approfondie des intérêts généraux de l'État, une pratique des affaires publiques qu'il est encore loin de posséder ; si ces conditions ne sont pas réunies, le *referendum* constitutionnel est, selon les circonstances, ou une formalité illusoire ou une institution dangereuse. La saine et libre appréciation des lois constitutionnelles exige à notre avis, de la masse populaire, plus de maturité d'esprit et de science politique que l'appréciation des lois ordinaires ; et c'est pourquoi, à toutes les époques où nous l'avons rencontré, le vote populaire ratifiant les lois constitutionnelles ne nous a jamais paru être qu'une sanction de pure forme. Jadis, l'apposition du sceau royal sur les arrêts de l'ancien Parlement leur donnait aussi l'autorité d'un acte de la puissance publique que le roi exerçait en personne ; il est douteux que le plébiscite constituant ait, en France, dépassé en valeur morale la portée de cette sanction convenue. L'expérience prouve en outre qu'avec ce système de consultation le peuple a été conduit à signer lui-même l'abdication de sa souveraineté, que le *referendum* constitutionnel n'a été qu'un instrument d'asservissement au moyen duquel la liberté nationale s'est livrée aux mains du despotisme césarien. Pour ces diverses raisons, nous estimons que le vote des

lois constitutionnelles ne doit être confié à la masse électorale qu'après qu'une longue pratique des affaires publiques l'aura rendue pleinement consciente de la portée de ce vote et prémunie contre les dangers qu'il peut faire courir à la liberté politique.

Quant à la crainte, exprimée par certains, que des assemblées représentatives omnipotentes modifient les lois constitutionnelles contre le gré du peuple, nous croyons qu'il ne faut pas se l'exagérer ; les élus de la nation n'iront pas de gaieté de cœur au devant du désaveu que peut leur infliger le suffrage universel mécontenté, en les destituant ; le peuple, par l'élection, conserve sur ses représentants un pouvoir souverain de contrôle ; si ses élus lui paraissent avoir mal agi, il peut leur retirer sa confiance et les remplacer par d'autres, qui auront mission de réparer la faute de leurs prédécesseurs. Et au surplus, il est certain que les conditions particulières dans lesquelles s'élabore, en dehors des périodes révolutionnaires, la législation constitutionnelle offrent une garantie sérieuse contre les excès de pouvoir que l'on pourrait redouter des Assemblées.

En résumé, si théoriquement nous ne pouvons opposer aucune objection au *referendum* constitutionnel, pas plus d'ailleurs qu'au *referendum* législatif, nous ne voyons aucune raison de les différencier en fait, vis-à-vis du jugement qui doit être porté sur ce mode de participation directe du peuple à la confection de la loi. L'acte constitutionnel est une loi au même titre que les lois ordinaires ; et l'argumentation à laquelle donne lieu le *referendum* s'applique également à l'un et aux autres.

Examinons donc cette argumentation.

Arguments en faveur du referendum. — Il convient tout d'abord de rappeler qu'à côté des partisans du gouvernement direct qui bornent leurs désirs à l'application du *referendum*, il en est d'autres, et c'est d'ailleurs le plus grand nombre, qui considèrent comme insuffisante cette satisfaction donnée à la souveraineté du peuple ; pour eux, le *referendum* doit logiquement s'accompagner de l'initiative populaire ; sinon, la souveraineté du peuple n'est qu'un vain mot. Ils observent : 1° que dans le système représentatif la loi étant faite par les représentants sans la ratification du peuple, celui-ci est obligé de la subir même si elle le contrarie ; 2° que le peuple, qui ne peut écarter des lois vexatoires, ne peut pas davantage obtenir le vote de celles qu'il désire, si les représentants n'en veulent pas ; le droit de pétition n'est en effet qu'une manifestation platonique, sans valeur coercitive. Dans ces conditions, que devient la souveraineté du peuple ? Elle ne s'exerce qu'au moment des élections ; ce n'est qu'une souveraineté intermittente. Cela est inadmissible : le peuple doit être toujours souverain, avant comme après les élections ; ses représentants ne sont que des délégués ; il doit avoir non seulement le dernier, mais même le premier mot en matière législative (1).

En conséquence ceux qui raisonnent ainsi demandent : 1° le *referendum*, pour ratifier les lois préparées devant les Chambres ; 2° le *droit d'initiative*, pour obliger les représentants à faire les lois qu'ils ne voulaient pas faire ; cette *initiative* sera suivie d'un *referendum*, d'un retour à la ratification populaire de la loi demandée, afin que les Chambres ne puissent la défigurer en la votant à contre-cœur.

Nous examinerons ultérieurement le droit d'initiative ;

(1) Chavegrin, *Cours de Droit constitutionnel*, année 1896-97.

constatons tout de suite qu'il est illogique avec le principe représentatif ; il en est la négation ; le *referendum*, au contraire, peut coexister avec lui.

Les arguments invoqués en faveur du *referendum* sont assez nombreux ; ils peuvent se ranger en deux catégories, se diviser en deux parties : une partie négative, qui est la critique du système représentatif au double point de vue de la théorie et du fait ; une partie positive, qui est le plaidoyer *pro domo* du *referendum*.

I. — Les partisans du *referendum* dirigent contre le système représentatif un argument de droit et des critiques tirées de ses résultats pratiques.

L'argument de droit est celui de Rousseau : la loi, avec la souveraineté nationale, c'est l'expression de la volonté générale et la volonté *ne se représente pas* ; elle est la même ou elle est autre ; il n'y a pas de milieu. Le système représentatif, qui substitue à cette volonté générale la volonté *arbitraire* de représentants statuant définitivement, est une usurpation ; il est illégitime.

Les défenseurs du système représentatif répondent : « La définition de Rousseau n'est pas rigoureusement exacte : elle contient un abus de langage : la loi doit nécessairement procéder de la nation en ce sens que la nation souveraine peut seule faire les lois ou conférer le pouvoir de les faire ; mais il n'est pas vrai que la loi soit nécessairement et simplement l'expression directe et immédiate de la volonté générale. Elle est avant tout une règle de justice et d'intérêt public. Si elle a nécessairement à sa base l'autorité du souverain, personne n'oserait dire que le souverain pourrait, de parti-pris édicter des lois injustes ou nuisibles ; et le système de gouvernement qui,

tout en faisant de la nation la source de toute autorité, pourra le mieux assurer que de semblables lois ne seront pas non plus votées de bonne foi mais par erreur, ce système sera le meilleur et le plus légitime.

Le gouvernement représentatif fournit-il plus de chances que le gouvernement direct pour obtenir une législation juste, utile, rationnelle ? Là est toute la question (1) ».

Soit. Mais le système représentatif pur, ainsi légitimé, a-t-il par ses avantages et ses résultats mérité de demeurer substitué au gouvernement direct, d'avoir la priorité sur lui ? N'a-t-il pas des défauts, des vices graves, que pourrait corriger sa combinaison avec le système du *referendum* ?

Dans cette seconde partie de son argumentation, le *referendum*, il faut l'avouer, a la partie belle ; notre intention n'est pas de refaire avec lui le procès du parlementarisme actuel, de dire son impuissance trop fréquente à réaliser les réformes nécessaires, les mesquineries où s'épuise l'activité des législateurs, la corruption qu'il a engendrée. Nous persistons, en dépit de tout cela, à garder nos sympathies à la République parlementaire ; et nous disons plus loin comment, à notre avis, il lui serait possible de tenir les promesses qu'elle a faites et qu'il est temps qu'elle réalise. Il n'en est pas moins vrai que par sa trop grande stérilité le régime parlementaire offre beaucoup de prise aux attaques des partisans du *referendum*.

Ceux-ci consentent bien à conserver les assemblées représentatives, mais ils veulent réfréner leur omnipotence législative ; ils leur accordent le vote définitif des mesures d'un intérêt secondaire, mais demandent que

(1) Esmein, *op. cit.*, p. 237.

toute loi importante soit soumise au peuple réuni dans ses collèges.

De cette façon, les combinaisons intéressées des groupes, les manœuvres, les intrigues, les habiletés qui constituent le fond des tactiques parlementaires et aboutissent à des scrutins incohérents ou déloyaux, ne décideront plus uniquement du sort et de la valeur des lois, cesseront d'exercer sur la législation leur pernicieuse influence. Le *referendum* sera un remède préventif contre les entraînements, la légèreté et l'incurie des Chambres : « Puisque les lois doivent être acceptées par le peuple, dit M. Laveleye, la Chambre ne les votera que si elles répondent à un besoin général... Il se peut que des progrès utiles se trouvent ajournés, mais que d'excès et d'abus de législation seront évités ! (1) »

M. Brissaud formule l'argument avec une concision éloquente : « La crainte d'un recours au peuple est le commencement de la sagesse politique (2) ».

Les espérances des partisans du *referendum* à ce point de vue nous paraissent chimériques. Le *referendum* pourra repousser des lois mauvaises. Mais, est-il bien sûr qu'il ne rejettera pas aussi de bonnes lois ? Il faut se garder d'ailleurs de l'injustice des généralisations. Les Chambres, à coup sûr, font parfois des lois défectueuses ; cela tient à des causes diverses ; les assemblées sont excellentes pour gouverner, imprimer une direction générale et voter les lois ; quelque paradoxal que cela puisse paraître, nous dirons qu'elles sont moins propres à les

(1) De Laveleye, *op. cit.*, II, p. 437.

(2) Brissaud, « Le referendum en Suisse », dans la *Revue générale du droit de la législation et de la jurisprudence*, 1888, p. 419.

bien préparer; la politique est leur tâche principale; elles n'ont pas toujours la science et la compétence pratique qu'exige la préparation des lois. Le *referendum*, en repoussant celles-ci, s'imaginerait-il donner aux Assemblées la science et la compétence qui leur manquent? Mieux vaudrait, à notre avis, ainsi que l'avait fait la Constitution de 1848, aider les Chambres dans leur besogne législative en leur adjoignant la collaboration plus active et plus régulière du Conseil d'État.

II. — On a reproché au *referendum* de rendre tout gouvernement impossible. C'est le contraire qui doit se produire, affirment ses partisans. « L'esprit de suite ne fera pas défaut au gouvernement, car il n'y aura pas autant de raisons pour changer les représentants du peuple; les mêmes députés seront longtemps maintenus en fonctions et les mêmes hommes d'État présideront indéfiniment à l'exercice des pouvoirs publics. (1) » Il en est sans doute ainsi en Suisse; mais cela s'explique, comme nous l'avons vu plus haut, par la conception particulière que l'on se fait en cette république démocratique du rôle et des devoirs du pouvoir exécutif. Nous avons d'autres traditions et d'autres usages, et la même cause, à coup sûr, ne produirait pas chez nous les mêmes effets.

Le *referendum*, continuent ses partisans, joint à ses avantages propres les garanties du Gouvernement représentatif. Le peuple, en effet, ne vote directement que sur des lois préalablement discutées et délibérées dans les Assemblées; la sanction n'est qu'une contre-épreuve, une dernière précaution.

(1) Brissaud, *op. cit.*, p. 220.

A cela on répond que le *referendum* peut avoir pour résultat l'obstruction de réformes rationnelles et la stagnation législative; on observe en effet qu'il a repoussé en Suisse de très bonnes lois; « les lois les meilleures les plus utiles au progrès, peuvent se heurter à des préjugés populaires irréflechies » (1). On ajoute que leur œuvre n'étant point assurée d'aboutir, les représentants apporteront moins de soin dans la préparation et le vote des lois; ils tendront à raccourcir les débats législatifs et à restreindre les travaux préparatoires.

Cette dernière hypothèse, toute gratuite, nous semble d'un pessimisme un peu injuste; il est permis au contraire de supposer, avec les partisans du *referendum*, que dans un pays doté de ce système de consultation populaire, les lois seraient élaborées avec soin et maturité, et que les représentants du peuple, loin d'avoir moins de caractère que dans le régime représentatif pur, « en auraient davantage et aussi plus de dévouement, car il faut préparer l'opinion publique aux mesures nécessaires » (2).

Ceci nous conduit à l'examen des considérations morales que les partisans du *referendum* invoquent en sa faveur: on ne saurait en méconnaître la très grande valeur. Le *referendum*, déclarent-ils, développe le patriotisme en intéressant plus vivement le peuple à la gestion des affaires du pays: « Le *referendum*, dit M. Hilty, entretient et fortifie le patriotisme, l'État n'apparaissant plus comme le domaine d'une classe privilégiée; il développe aussi le sentiment de la responsabilité chez les électeurs en

(1) Esmein, « Deux formes de gouvernement »; *Revue du droit public et de la science politique*; janvier-juin, 1894, p. 40.

(2) Naville, *op. cit.*

les appelant à prendre des décisions importantes pour l'avenir de leur pays. »

C'est là une observation profondément juste, et si le *referendum* ne présentait en pratique de graves inconvénients que nous examinerons plus loin, cette considération nous rangerait sur l'heure au nombre de ses partisans. Le mal dont souffre notre pays est la tendance fâcheuse qu'ont ses habitants à se désintéresser des affaires publiques; la faute n'en est point à eux, mais aux exagérations d'un système de centralisation qui a restreint à sa plus simple expression la participation des citoyens à la gestion de la chose publique; en principe, nous applaudissons à toutes les tentatives qui peuvent être faites pour arracher les membres d'une nation à la préoccupation exclusive de leurs intérêts personnels et les pousser, selon l'expression de Tocqueville, à se réunir, à s'entendre, à se persuader et se complaire mutuellement dans la pratique des affaires communes, — toutes les tentatives enfin qui combattant l'indifférence des citoyens à l'égard de l'administration de la chose publique, cherchent à les associer largement à la direction des destinées nationales et à leur faire apercevoir et sentir à tout moment la patrie au dessus et à côté d'eux. A ce point de vue, le *referendum* législatif peut rendre à une nation les plus grands services, et c'est pourquoi, en principe, il a nos sympathies. Mais nous considérons que dans un pays comme le nôtre il ne peut être d'une application immédiate; il serait dangereux de passer sans transition du système représentatif actuel à la participation directe de la masse à l'exercice du pouvoir législatif. Le *referendum*, nous le répétons,

(1) Naville, *op. cit.*

suppose dans la masse une éducation qui, à l'heure actuelle, est loin d'être terminée; il exige une science pratique et une expérience des affaires publiques qui ne peuvent s'acquérir que progressivement, par une initiation graduelle de la conscience populaire à la connaissance des intérêts communs. Il est le dernier terme d'une évolution démocratique qui n'est encore qu'à l'état d'ébauche, et dont le *referendum* communal et la décentralisation administrative doivent être les étapes nécessaires.

Ces réserves faites, nous reconnaissons le bien-fondé des autres arguments moraux invoqués en faveur du *referendum*. M. Hilty insiste avec raison sur son caractère instructif : « Tous les autres avantages du *referendum*, dit-il, peuvent être contestés... Mais qu'il soit un incomparable moyen d'instruction, voilà ce qui est indubitable et prouvé par l'expérience. »

Enfin le *referendum* a un dernier avantage; grâce à lui l'axiome « nul n'est censé ignorer la loi » devient une vérité; M. Gavard a objecté que beaucoup de citoyens voteraient la loi sans en avoir même lu le texte; c'est une hypothèse toute gratuite; il tombe au contraire sous le sens que les électeurs ne consentiront à se déranger pour aller voter qu'après s'être convaincus, par une étude préalable de la loi, de la nécessité de ce dérangement. C'est leur faire crédit d'une dose d'indifférence ou d'inconscience excessives que de supposer qu'ils décideraient de leur propre sort en aveugles, sans se demander si la loi ne contient pas de dispositions de nature à affecter fâcheusement leur situation ou leurs intérêts.

Comme dernier argument, les partisans du *referendum* invoquent l'exemple de la Suisse; on est à peu près unanime à constater en effet que la pratique du *referendum*

y a donné des résultats satisfaisants. Si le peuple s'est trompé quelquefois en repoussant des lois utiles, il a sanctionné par contre de son approbation un grand nombre de bonnes lois, et la masse populaire s'est montrée d'une façon générale sage et prudente, éloignée des tendances extrêmes.

Les adversaires du *referendum* répondent que c'est là un cas exceptionnel et que ces résultats s'expliquent par les conditions particulières dans lesquelles se trouve la Suisse. La Suisse est un pays qui, en raison de son étendue restreinte, se prête facilement au gouvernement direct ou aux formes qui en dérivent ; grâce à sa neutralité, elle a joui d'un isolement qui lui a permis le développement paisible et régulier de ses primitives tendances démocratiques. En se reportant aux Landsgemeinde, aux petits cantons forestiers dont le gouvernement rappelle étonnamment celui des cités grecques, M. Numa Droz a pu dire que la démocratie était de fondation en Suisse. La *landsgemeinde*, habituant les habitants à régler eux-mêmes les affaires publiques, les a naturellement acheminés vers le *referendum* ; elle a été, selon l'expression de M. Deploige, la cellule primitive dont sont sorties toutes les créations de la démocratie moderne. Le peuple suisse a fait dans la commune son éducation première ; des affaires communales, il est passé à l'administration des affaires cantonales, et il en est arrivé enfin à être le véritable souverain dans le domaine fédéral. Enfin, de bonne heure l'instruction a été partout largement répandue dans ce petit pays. La réunion exceptionnelle de ces diverses circonstances a permis à la Suisse de se prêter aux innovations démocratiques les plus audacieuses ; mais ce qui a été possible dans ce petit État fédéralisé ne présenterait-il

pas de graves inconvénients et des dangers dans bien d'autres États, et notamment dans un grand État centralisé de plusieurs millions d'habitants ?

Jusqu'à présent nous avons vu les adversaires du *referendum* se borner à réfuter les arguments invoqués en sa faveur. Ils prennent maintenant l'offensive en lui adressant une série d'objections dont quelques-unes, du point de vue auquel nous nous plaçons, c'est-à-dire dans l'hypothèse d'une application immédiate ou prochaine du *referendum* en France, nous paraissent très sérieuses.

Voici les deux plus importantes : 1^o le peuple est inapte à légiférer ; 2^o il n'en a pas le loisir.

1^o *L'incompétence du peuple.* — Nous n'admettons pas cet argument sous la forme tranchante qu'il a dans la bouche de quelques-uns des adversaires du *referendum*.

Pour certains en effet, l'incompétence du peuple est absolue, irrémédiable : il est condamné par son ignorance à rester éternellement incapable de participer à cette œuvre délicate et difficile qu'est la confection des lois. Tout ce qu'il peut faire, c'est de nommer des représentants.

Nous nous élevons avec énergie contre l'absolutisme de cette opinion. C'est à l'abri de ce postulat que se sont commises toutes les oppressions de la liberté politique, toutes les usurpations du despotisme ; c'est en prenant prétexte de l'ignorance du peuple qu'on a longtemps repoussé l'institution du suffrage universel, au profit du système censitaire. Ceux qui soutiennent cette opinion se donnent d'ailleurs un démenti en concédant que le peuple peut choisir ses représentants. Ils allèguent que l'élection n'a que le caractère d'un choix sur les personnes. C'est inexact. Il a pu jadis en être ainsi. Aujourd'hui, on peut

admettre en thèse générale que la majorité des électeurs se préoccupe essentiellement du programme politique des candidats. Elle vote pour des idées politiques. S'il en était autrement, si les électeurs se déterminaient uniquement d'après le mérite, les talents, la valeur personnelle des candidats, comment expliquer qu'en beaucoup de circonscriptions le suffrage électoral ait très souvent préféré à des hommes d'un savoir réputé, que leur science juridique désignait tout naturellement pour les fonctions de législateur, des hommes dont l'infériorité intellectuelle était reconnue de ceux-là même qui votèrent pour eux ? On voudra peut-être retourner l'argument contre nous et nous dire que nous apportons nous-mêmes la preuve de l'ignorance et du manque de discernement de la masse. Ce serait-là équivoquer. Si les électeurs ont préféré tel candidat à tel autre qui lui était personnellement supérieur c'est que le programme politique du premier leur paraissait mieux répondre à leurs légitimes aspirations, leur faisait espérer le vote de lois conformes à leurs désirs, la réalisation de réformes souhaitées. Contrairement à ce que certains aiment à prétendre, nous pensons qu'il y a, dans la masse, un idéal politique, une *volition* législative.

Cette *volition* à coup sûr n'a pas encore dans la démocratie française assez de précision, de netteté, de sûreté, et surtout de maturité scientifique pour que la masse populaire puisse soit la cristalliser elle-même et sans intermédiaires sous la forme de lois, comme le demandait Rittinghausen, soit arbitrer en pleine connaissance de cause, par le *referendum*, le mérite d'une loi, apprécier toutes les conséquences plus ou moins directes, plus ou moins lointaines, tous les avantages et les inconvénients

des textes législatifs élaborés par ses représentants. Nous concédons sans hésitation qu'à l'heure présente le peuple ne peut directement participer à l'œuvre si complexe, si difficile de la législation; en pourrait-il être autrement quand nous voyons *l'élite*, à qui cette œuvre est confiée, avoir tant de peine à l'accomplir d'une manière satisfaisante?

Mais en sera-t-il toujours de même et le peuple est-il fatalement condamné à ne pouvoir jamais prendre une part directe à l'administration de la chose publique? Son ignorance et son incompétence sont-elles des infirmités aussi incurables que le décrètent sur un ton sans réplique quelques théoriciens qui, du haut de la tour d'ivoire, promulguent contre le peuple les arrêts venimeux des Carlyle et des Taine?

Nous nous refusons absolument à le croire. Affirmer cela, c'est nier la vérité et le progrès, l'effort constant de la pensée humaine, l'évidence des transformations intellectuelles opérées depuis vingt ans par la diffusion de l'instruction dans les couches profondes du peuple. La vie de chaque jour développe dans le peuple le bon sens nécessaire pour apprécier les questions politiques et sociales à la solution desquelles s'emploie le travail législatif; l'instruction vient apporter à ce bon sens la consolidation d'une base scientifique. Le grand devoir qui s'impose à la France moderne est l'éducation de la masse; un fait d'une importance capitale s'est produit au cours de ce siècle; le peuple qui, après son entrée en scène de 1793, avait été par le retour du despotisme, replongé dans le sommeil des anciens âges, s'est mis en marche de nouveau vers la conquête du pouvoir politique. Dès 1821, Royer-Collard a pu s'écrier: « La démocratie coule à pleins bords. » D'au-

cuns ont vu avec effroi cette poussée populaire qui menaçait l'ordre politique établi, faisait chanceler sur ses bases le système représentatif. Ils voudraient la réfréner par une résurrection des oppressions anciennes, plus ou moins dissimulées. Mais on n'arrête pas la mer qui monte en lui jetant des pierres. Il ne faut pas mutiler le suffrage universel, il faut l'éclairer. On craint les excès de la démagogie? Ce n'est pas par une réaction violente, c'est par l'instruction qu'on pourra les prévenir ou les combattre. Elle apprendra aux masses le discernement dans l'appréciation des supériorités vraies; elle leur indiquera d'une façon précise ce qu'est une démocratie libre, quels droits leur confère, quels devoirs leur impose la souveraineté de la nation. Le devoir d'une démocratie libre est, comme l'a dit éloquemment M. Jaurès, de faire une élite humaine des multitudes elles-mêmes. Au point de vue de l'éducation générale du peuple, les Universités régionales vont puissamment seconder l'effort fécond de l'enseignement primaire. Quant à l'éducation politique de la masse, pourquoi ne pas la poursuivre franchement, en associant progressivement et directement le peuple à la gestion des intérêts publics au moyen du *referendum* communal et de la décentralisation administrative? Une fois éclairées, fortifiées et mûries par ces expériences et ces essais préparatoires, les aptitudes politiques du peuple ne pourraient-elles pas dans un avenir plus ou moins éloigné s'exercer sur le terrain du *referendum* législatif sans qu'il en résultât les dangers que l'on en redoute actuellement?

Que, malgré tout, et quelques progrès que l'on suppose accomplis dans son éducation politique, le peuple ne puisse statuer sur certaines lois particulièrement com-

pliquées, nous l'admettons. Nous ne croyons pas qu'il soit jamais possible d'enlever aux assemblées un certain pouvoir discrétionnaire leur réservant le dernier mot sur des questions dont la complexité dérouterait l'esprit simpliste de la masse.

De même, il est évident que l'on ne pourrait sans péril ou ou sans inconvénients graves soumettre au *referendum* les questions touchant aux rapports de l'Etat avec les nations étrangères; tout ce qui est du domaine de la politique extérieure, y compris la déclaration de guerre, devrait être soustrait à la consultation populaire; le *refendum* en cette matière soulèverait les plus fâcheuses complications.

Il sera peut-être difficile d'établir le criterium permettant de distinguer entre les questions qui pourraient sans inconvénients ou sans danger être soumises au vote du peuple. Mais est-ce impossible? Ce n'est pas à nous qu'il appartient de répondre, mais à l'avenir, — à cet avenir dont nous ne nous croyons pas le droit de fermer les portes au *referendum*.

2° *Le manque de loisir du peuple.* — « La législation par le peuple, dit M. Naville, entendue en ce sens que chaque citoyen pourrait étudier les lois proposées, les apprécier et se faire à leur sujet une opinion vraiment personnelle, est et sera probablement toujours, malgré l'instruction gratuite et obligatoire, une véritable chimère. Pour étudier valablement les questions législatives, il ne faut pas seulement une grande culture d'esprit, il faut des loisirs. »

L'argument a sa valeur. L'appréciation de l'utilité, de la justice, des conséquences d'une loi suppose de mûres

réflexions, une analyse approfondie de son texte, la persistance attentive d'une investigation recherchant minutieusement, pour les peser et les comparer, les arguments qui militent en faveur de cette règle impérative ou prohibitive et ceux que l'on peut invoquer contre son application. Combien peuvent se vanter de savoir lire dans un Code ? Il est peu de lois dont la clarté et la simplicité soient telles qu'on en puisse, par une simple lecture, discerner la portée et le bien-fondé. D'une façon générale, l'intelligence d'un texte législatif exige, même de ceux que leur éducation et la pratique quotidienne des travaux intellectuels a familiarisés avec l'appréciation prompte de l'esprit des lois, une réflexion assez longue, sinon la lecture des discussions qui ont précédé devant les assemblées représentatives le vote de ce texte législatif.

Cette réflexion et cette lecture supposent, à leur tour des loisirs assez grands; ces loisirs doivent être plus grands encore avec le système du *referendum*, car le citoyen, au lieu de se borner à subir la loi votée par d'autres, doit se prononcer lui-même sur elle, la voter, et par conséquent assumer le fardeau du long travail de pensée dont il se décharge dans le système représentatif sur ses députés. Pour que le *referendum* en effet ait véritablement une valeur et une signification, il faut que le citoyen soit pleinement conscient du vote qu'il va émettre, ait mesuré toutes les conséquences de la loi sur laquelle il est appelé à statuer : sinon, la ratification n'est qu'une comédie. Mais ces loisirs, nécessaires au peuple pour lui permettre d'acquiescer la pleine conscience de sa décision, ne lui sont-ils pas interdits par les nécessités mêmes de la vie sociale actuelle où l'immense multitude laborieuse doit, chaque jour davantage, consacrer toute son intelli-

gence et son temps aux préoccupations du grand *struggle* pour l'existence ? La Cité moderne n'a pas, en effet, comme la cité antique, la ressource décisive autant que déshonorante de l'esclavage, qui permettait aux citoyens grecs, libérés de tout souci matériel, de donner toute leur activité à la gestion des affaires publiques. Dans la société moderne tout citoyen œuvre de sa pensée ou de ses mains, et les loisirs dont il dispose ne lui permettent pas, autrement qu'en rêve, la restauration du gouvernement de la démocratie antique.

L'argument, nous le répétons, a donc sa valeur. Toutefois, il ne faut rien exagérer. Assurément, si l'on se place dans l'hypothèse d'une soumission de *toutes les lois* d'un grand État au *referendum*, l'objection tirée du manque de loisirs du peuple a une force qui défie victorieusement la riposte des adversaires du système représentatif. Obligé d'émettre son opinion sur une législation abondante et touffue qu'il lui aura été impossible d'examiner avec soin, le peuple votera à l'aveuglette ou d'après le mot d'ordre de certains chefs de parti. Inutile d'insister sur la puérilité ou les dangers de cette consultation du vœu national.

Mais il faut se placer aussi dans l'hypothèse où le *referendum* ne s'appliquerait qu'à un nombre déterminé de lois, à une catégorie spéciale et restreinte de textes législatifs, désignés par leur nature particulière et leur importance, au jugement de la nation souveraine. Ici, l'argument dont nous nous occupons n'a évidemment plus la même portée. Toute loi qui affecte d'une manière sérieuse les intérêts de la nation, et sur laquelle, par suite, il serait théoriquement légitime que la nation se prononçât, est d'ordinaire précédée, avant son vote par les Chambres, d'un mouvement d'opinion plus ou moins intense, plus ou

moins prolongé. Avant que les assemblées représentatives aient fixé et condensé dans un texte législatif les principes et les moyens d'application d'une réforme donnée, l'idée de cette réforme a cheminé dans la pensée nationale ; le bruit fait autour d'elle par les orateurs politiques, par les journaux, a attiré sur elle l'attention du peuple qui, progressivement, grâce aux efforts de la campagne entreprise, aux controverses qu'elle a suscitées, aux discussions qu'elle a provoquées, a pu pénétrer tous les arcanes de la question, la retourner sous toutes ses faces, se former finalement une opinion. Lorsque la réforme aborde la tribune parlementaire, la masse du peuple peut déjà connaître, au moins dans ses grandes lignes, l'argumentation à laquelle elle va donner lieu ; et il n'est plus nécessaire, dès lors, que la nation ait de grands loisirs pour acquérir l'entière conscience du problème posé et des conséquences de la solution qui lui sera donnée. La presse quotidienne, qui lui a déjà fourni tous les éléments de la discussion, lui apporte le compte rendu des débats parlementaires et l'exposé des raisons qui ont déterminé le Corps législatif à trancher dans tel ou tel sens la question posée devant lui. « Maintenant, dit M. de Laveleye, la presse moderne remplace l'orateur antique ; par le journal qu'il lit chaque jour, l'électeur arrive à connaître les questions sur lesquelles il doit se prononcer, bien mieux que par quelques discours entendus au milieu du tumulte et de l'agitation de la foule, au moment où le scrutin va s'ouvrir (1). » Nous savons que ce n'est pas là l'opinion de tout le monde, et que certains considèrent la voix de la presse

(1) De Laveleye, *Le gouvernement dans la démocratie*, Paris, 1891, t. II, p. 453.

comme radicalement insuffisante pour instruire le peuple sur les lois en discussion : « Elle n'établit pas en fait, dit M. Esmein, une discussion contradictoire ; car si chaque homme du peuple lit aujourd'hui un journal, au moins de temps à autre, d'ordinaire il n'en lit qu'un seul. D'autre part, l'expérience montre malheureusement combien sont non seulement passionnés mais surtout superficiels les débats qui se poursuivent dans les journaux spécialement destinés aux classes populaires. » Notre éminent maître nous permettra de ne pas être de son avis ; nous estimons que la presse, même avec ses parti-pris, même avec ses passions, est, en ce qui touche l'initiation du peuple à l'œuvre législative, un précieux moyen d'information et un très utile instrument de discussion. S'il est des journaux qui, dans l'intérêt mal compris de la cause qu'ils défendent, ferment systématiquement leurs colonnes aux controverses loyales qui peuvent éclairer l'opinion publique, il en est d'autres — et ceux-là pourtant s'adressent spécialement aux classes populaires — qui n'hésitent pas à mettre sous les yeux de leurs lecteurs, en ouvrant leur tribune à la pleine lumière d'un débat contradictoire, tous les éléments d'appréciation des grandes questions politiques intéressant la vie nationale. C'est ainsi, par exemple, qu'un grand journal de province instituait naguère sur le collectivisme une discussion où se heurtaient librement les arguments opposés des partisans et des adversaires du système socialiste ; tout récemment encore, le même journal ouvrait ses colonnes aux constatations impartiales d'une longue et contradictoire enquête sur la question de l'impôt sur le revenu.

Dans le compte rendu qu'elle donne des discussions législatives, la presse, à de très rares exceptions près

soumet à ses lecteurs un exposé fidèle des arguments qui ont été produits soit en faveur soit à l'encontre d'une loi ; elle le fait parce qu'il est de son devoir de le faire ; son intérêt d'ailleurs, à défaut d'un sentiment plus élevé, lui dicterait cette attitude ; la mauvaise foi, en effet, n'a qu'un temps ; le peuple ne se laisse pas éternellement duper par le mensonge systématique et il se désaffectionne vite de ceux qui lui cachent la vérité, quelle qu'elle soit. On peut, à coup sûr, trouver que les journaux consacrent des développements trop restreints au compte rendu des travaux législatifs ; les adversaires du *referendum* en prennent texte pour affirmer que la presse ne pourrait suffisamment instruire le peuple-législateur sur les lois qu'il aurait à sanctionner. Mais n'est-il pas plus exact de dire : changez la cause, l'effet sera changé ? Du jour où il serait par le *referendum*, directement associé au labeur législatif, le peuple ne se contenterait plus des brèves analyses des débats qu'il a coutume de trouver dans ses journaux ; et ceux-ci, en admettant qu'ils ne prissent pas les devants, seraient bien obligés de consacrer aux discussions législatives les développements exigés par le besoin d'information du peuple.

3° Un troisième argument, dont on ne saurait méconnaître la gravité, se dresse contre le *referendum*.

Le *referendum*, disent ses adversaires, a la prétention de permettre au peuple de repousser des lois contraires à sa volonté ; dans la réalité, le peuple n'aura pas la liberté de son vote et se verra contraint d'accepter des dispositions législatives qui lui déplaisent.

Ce qu'on soumet en effet au vote du peuple, c'est l'ensemble, le « bloc indivisible » d'une loi. Sans doute, on

ne peut agir d'autre sorte et le faire voter séparément sur chaque article de cette loi sous peine de tomber dans des complications extrêmes. Il n'en reste pas moins que le vote n'est pas libre, le votant se trouvant pris dans l'alternative, ou de repousser la loi tout entière, — dont certaines dispositions lui paraissent pourtant excellentes, — à cause de telles autres dispositions qu'il trouve inacceptables ; ou de se résigner à ratifier ce qui est mauvais pour ne pas perdre le bénéfice de ce qui est bon.

Les assemblées législatives ont là un premier moyen d'imposer au moins partiellement leur volonté au peuple qui se croit libre avec le *referendum*. Il en existe un autre, qui consiste à représenter plusieurs fois au peuple une loi qu'il a d'abord repoussée ; de guerre lasse, les électeurs finissent par l'accepter : c'est ce qui s'est produit en Suisse pour un certain nombre de lois fédérales.

Enfin on suppose que les Chambres pourront, en proclamant l'urgence, esquiver le *referendum* et « escamoter au peuple toutes les mesures dont l'acceptation pourrait soulever des difficultés ». C'est là un procédé dont l'abus pourrait devenir dangereux pour les chambres elles-mêmes ; il serait en tous cas aisé de déjouer cette manœuvre en spécifiant dans la Constitution les catégories de lois qui devraient être obligatoirement soumises au *referendum*.

4^o Les adversaires du *referendum* ajoutent qu'il est un acheminement vers le césarisme. Cela est surtout vrai pour le *referendum* de consultation que nous avons examiné plus haut et qui est une façon de plébiscite. Il existe une différence capitale entre celui-ci et le *referendum* proprement dit, consultation populaire provoquée sur une

loi préalablement discutée et délibérée par les assemblées représentatives. Toutefois, la crainte n'est pas absolument chimérique de ceux qui supposent que la masse des citoyens, lassée par des votations trop fréquentes, ne se contenterait pas de s'abstenir et éprouverait le besoin d'abdiquer une liberté fatigante aux mains d'un dictateur tout prêt à la confisquer.

L'initiative populaire.

Selon la définition de M. Borgeaud, le droit d'initiative, devant une autorité constituée est le droit de saisir cette autorité d'une proposition sur laquelle elle sera obligée de statuer, par voie d'adoption ou de rejet, et qui, en cas d'adoption, deviendra la base d'un décret de cette autorité (1).

Le droit d'initiative, on s'en souvient, avait été consacré en France par le projet de Constitution girondine de 1793. Aucune des Constitutions qui ont suivi ce projet n'a songé à reprendre l'idée.

Il a été établi en Suisse où il permet à un certain nombre de citoyens, déterminé par la loi, de demander la revision des Constitutions fédérale et cantonales, la modification des lois en vigueur ou la confection de lois nouvelles.

L'initiative ne doit pas être confondue avec le droit de pétition; la pétition peut être adressée à n'importe quelle autorité de l'État; elle peut émaner d'un nombre quelconque d'individus, qui ne doivent pas nécessairement

(1) Borgeaud, *op. cit.*, p. 329.

jouir de leurs droits politiques; elle a un champ illimité, les pétitionnaires ayant la faculté de réclamer ce qu'ils veulent; l'autorité à qui la pétition est adressée est libre de prendre à son sujet telle décision qui lui plaît; le pétitionnaire enfin ne participe pas à la fonction législative (1).

Au contraire, la demande d'initiative s'adresse au peuple considéré comme pouvoir législatif; elle doit être revêtue d'un nombre déterminé de signatures et les signataires doivent jouir de leurs droits politiques; elle a un domaine bien délimité, l'élaboration, la modification ou l'abrogation d'une loi; la suite qu'elle comporte est soigneusement réglée par la loi; enfin, le citoyen qui fait usage du droit d'initiative contribue dans une mesure plus ou moins large à l'exercice du pouvoir législatif.

L'initiative revêt plusieurs formes. Souvent les citoyens qui l'exercent peuvent seulement obliger l'Assemblée législative soit à rédiger une loi sur la matière proposée, soit, si elle refuse, à poser au peuple la question de savoir s'il doit être légiféré dans ce sens: dans ce système, c'est toujours à l'Assemblée législative que revient la rédaction de la loi. Mais à côté de ce système, plusieurs Constitutions cantonales de la Suisse en consacrent un autre qui permet aux citoyens, pourvu qu'ils réunissent le nombre de signatures exigé par la loi, de rédiger un projet de loi complet et de l'adresser à l'Assemblée législative, qui est alors obligée de le soumettre au vote populaire; si l'Assemblée est hostile au projet, elle peut présenter un contre-projet au peuple ou lui faire connaître par voie de proclamation les raisons de son opposition (2).

(1) Signorel, *op. cit.*, p. 36-37.

(2) Esmein, *op. cit.*, p. 261,

L'initiative s'est d'abord introduite dans les constitutions cantonales de la Suisse ; elle s'applique à la revision des lois constitutionnelles et à l'élaboration, à la modification ou l'abrogation des lois ordinaires. Elle a été admise en 1891 par la Constitution fédérale, mais en matière constitutionnelle seulement.

En théorie, l'initiative populaire est désirable comme se rapprochant du gouvernement direct pur.

En fait, certains la considèrent comme un assez bon système de représentation proportionnelle, parce qu'elle est « l'instrument dont toute minorité peut se servir pour soumettre au peuple, par la voie la plus courte et la plus légale, les opinions qui se font jour dans certaines parties de la nation. » Mais on lui fait le reproche de saper le système représentatif et de réduire le rôle des Chambres, selon l'expression de M. Deploige, aux fonctions d'un bureau d'entérinement. L'initiative est d'ailleurs une machine lourde (1) ; elle est forcément limitée aux grandes questions passionnantes, car on ne peut faire pour toutes les questions la campagne longue et difficile qui est nécessaire pour recruter le nombre considérable de signatures exigé par la loi ; elle peut avoir pour résultat fâcheux, en obligeant le peuple à voter trop souvent, de le dégoûter du vote. Les projets émanés de l'initiative populaire ont presque tous été rejetés par le peuple suisse.

En France il est possible, jusqu'à un certain point, d'atteindre avec le droit de pétition le but poursuivi par l'initiative ; nous croyons avec M. Esmein, qu'une pétition demandant le vote d'une loi nouvelle pourrait, si elle était revêtue d'un nombre immense de signatures, s'imposer aux assemblées législatives.

(1) Cf. Chavegrin, *Cours de droit constitutionnel*, 1896-97.

LE REFERENDUM COMMUNAL

Avec le *referendum* communal, nous quittons le domaine de la législation, pour entrer dans celui de l'administration.

Le gouvernement direct appliqué au milieu étroit de l'agglomération communale a existé ou existe encore dans le monde entier, où il s'est manifesté sous la forme de l'assemblée générale des habitants.

En France, la gestion des affaires communales par les habitants est un des caractères particuliers des institutions rurales ; on en constate partout l'existence depuis le moyen âge jusqu'en 1789. « Je me souviens, dit de Tocqueville (1), que quand je recherchais pour la première fois dans les archives d'une intendance, ce que c'était qu'une paroisse de l'ancien régime, j'étais surpris de retrouver dans cette communauté si pauvre et si asservie, plusieurs des traits qui m'avaient frappé jadis dans les communes rurales d'Amérique ; ni l'une ni l'autre n'ont de représentation permanente, de corps municipal proprement dit, l'une et l'autre sont administrées par des fonctionnaires qui agissent séparément sous la direction de la communauté entière. Toutes deux ont de temps à autre des assemblées générales où tous les habitants réunis dans un seul corps élisent leurs magistrats et règlent le principe des affaires. »

Le *referendum* communal est une variante atténuée de ce système d'intervention immédiate et souveraine des

(1) A. de Tocqueville, *op. cit.*, p. 74.

habitants dans la gestion des affaires municipales. Il peut se produire sous la double forme d'une consultation ou d'une ratification. Dans le premier cas, l'autorité municipale demande leur sentiment aux habitants sur l'utilité ou l'opportunité de telle mesure qu'elle compte prendre ou de telle affaire qu'elle se prépare à engager; dans le second, elle soumet à la ratification de ses administrés ses décisions les plus importantes, principalement celles qui affectent les finances de la commune. Le *referendum* peut s'accompagner en outre de l'initiative; on voit les deux institutions fonctionner parallèlement en Suisse, dans le canton de Neuchâtel, où tout électeur communal a le droit de proposer l'adoption, l'élaboration, la modification ou l'abrogation d'un règlement ou d'une décision de la commune, et la réalisation d'un projet quelconque intéressant la localité; la proposition, formulée par écrit, doit réunir les signatures de $\frac{5}{10}$ des électeurs du ressort communal.

Aux États-Unis, le *referendum* existe dans toutes les subdivisions locales, comté, cité, village, township, district scolaire. C'est même là, dit M. Oberholtzer, que l'institution a pris son plus grand développement. Les principes du self-government ont prévalu dès les premiers temps de la fondation de la Nouvelle-Amérique; ils n'ont fait, avec les années, que s'affermir et s'enraciner davantage sur le sol de ce pays démocratique.

En France, aucun texte de loi n'autorise le *referendum* municipal; il est évidemment contraire au régime représentatif qui est la base de nos institutions politiques et de notre organisation administrative. Le principe en est pourtant si juste et si rationnel que plusieurs Conseils

municipaux n'ont pas hésité à mettre spontanément en pratique ce système de consultation populaire.

En 1888, la commune de Cluny (Saône-et-Loire) prit la première l'initiative d'une application du *referendum* municipal ; il s'agissait d'emprunter 300.000 francs pour la construction d'une caserne et l'installation du service des eaux. Sur la proposition de l'un de ses membres, le Conseil municipal décida de demander l'assentiment des habitants ; chaque électeur reçut une carte de vote, deux bulletins contenant l'un la mention oui, l'autre la mention non, et une feuille indiquant à chaque contribuable le chiffre des impôts qu'il payait actuellement et celui qu'il payerait une fois l'emprunt réalisé (1).

Le vote eut lieu dans la salle du théâtre et le bureau fut constitué comme pour une élection municipale ordinaire ; la majorité de votants ayant repoussé l'emprunt, le Conseil municipal se conforma à la volonté exprimée par ses administrés.

La même année, le Conseil de Paris fut saisi par M. Chassaing d'une proposition de *referendum* sur la question du Métropolitain ; quelques mois après, cette Assemblée, par 38 voix contre 33 abstentions, s'associait à la motion Chassaing. Mais le *referendum* n'eut pas lieu ; dans l'intervalle, en effet, d'autres municipalités ayant suivi l'exemple de celle de Cluny, le ministre de l'Intérieur, M. Constans, sollicité par les préfets de donner son sentiment sur la légalité du procédé, leur avait adressé le 23 mars 1889 une circulaire leur prescrivant de s'opposer à ce mode « illégal » de votations populaires. « Il est hors de doute, disait le ministre, que la consultation de l'as-

(1) Signorel, *op. cit.*, p. 489.

semblée générale des électeurs sur une question d'administration communale est contraire au régime représentatif qui est la base de nos institutions politiques et de notre organisation administrative. En effet, le *referendum* constitue une intervention directe des citoyens dans la gestion des intérêts publics, que seuls les mandataires élus du peuple ont qualité pour administrer, sauf, s'il y a lieu, homologation ultérieure de certaines délibérations des conseils électifs par les autorités compétentes.

« Sans doute, les Conseils municipaux ont le droit et le devoir de consulter les vœux de la population, mais seulement dans les termes légalement établis.

« Ils peuvent, soit en posant leur candidature, soit après avoir accepté le mandat de leurs concitoyens, provoquer des réunions publiques; ils peuvent, au besoin, s'ils ne veulent pas prendre la responsabilité d'une mesure déterminée, donner leur démission et faire ainsi le Corps électoral juge de la question.

« La loi elle-même ordonne, dans certains cas, qu'il sera procédé à une enquête, dans laquelle les intéressés sont invités à faire connaître leur avis. Mais, en dehors de ces circonstances spéciales, le *referendum*, qu'il ait pour objet de consulter au préalable le suffrage universel ou de soumettre à sa ratification les décisions prises, n'est ni prévu, ni légal, et ne saurait être appliqué par voie d'initiative individuelle ou collective. »

Conformément à cette circulaire, la décision du Conseil municipal fut annulée. L'édilité de la capitale n'en est pas moins revenue à la charge en adoptant, au mois de novembre 1892, une proposition de M. Paul Brousse tendant à soumettre aux électeurs la question de savoir si la Ville renouvellerait son traité avec la Compagnie du gaz

ou si elle resterait libre de contracter avec tout autre après l'expiration du traité actuel, et, au mois de janvier 1895, une proposition de M. Breuillé, tendant à provoquer une consultation du corps électoral parisien sur la nécessité d'un métropolitain et sur la question de savoir si la construction et l'exploitation en seraient confiées à la Ville, à l'État ou aux Compagnies de chemin de fer. Mais ces deux décisions ont eu le même sort que celle de 1889; elles ont été déclarées illégales et nulles.

Les premières tentatives d'établissement du *referendum* communal inspiraient au mois de mars 1890 à M. de Mackau un projet de loi tendant à autoriser les Conseils municipaux à consulter directement leurs administrés, notamment en matière de dépenses communales. Par 308 voix contre 490, la Chambre lui refusa la prise en considération. Nul doute que les tendances réactionnaires de ce projet aient été pour beaucoup dans l'échec qu'il essuya; l'article 3 de la proposition, en effet, n'accordait le droit de vote qu'aux contribuables inscrits au rôle d'une des quatre contributions directes, et l'article 5 faisait entrer en ligne de compte dans le résultat du scrutin le montant des impositions des électeurs. Dans la discussion qui avait précédé le vote, plusieurs orateurs, qui repoussaient les dispositions du projet Mackau, avaient admis le principe du *referendum* municipal. Le rapporteur de la Commission, M. Guillemet, avait combattu le projet en arguant l'insuffisante instruction des masses « nullement rompues aux questions municipales ». « Les masses, disait M. Guillemet, ne sont pas instruites; elles le seront en quelques années grâce à nos lois scolaires, mais elles ne le sont pas encore suffisamment. »

Nous avons plus haut accepté l'objection en ce qui

touche le *referendum* législatif. Nous ne l'admettons pas en ce qui concerne le *referendum* communal. Les affaires municipales ne sont pas d'une complexité telle que la masse électorale ne puisse les apprécier avec une suffisante compétence ; elles soulèvent d'une façon générale des questions d'intérêts matériels dont le peuple peut aisément s'assimiler la substance et discerner le sens. « Les affaires politiques étant plus simples, dit M. de Parieu, la masse des citoyens est plus à portée de les pénétrer : tel est le cas des intérêts municipaux que les habitants les moins intelligents peuvent apprécier souvent d'une façon presque aussi complète que les hommes les plus instruits, peut-être même d'une façon plus complète, s'il s'agit d'intérêts minimes aboutissant aux faits dont l'ouvrier ou le petit agriculteur ont dans les localités rurales une connaissance plus intime que l'homme adonné aux professions libérales. » Nous partageons entièrement cette manière de voir.

On ne peut davantage invoquer contre le *referendum* communal les autres objections que nous avons vues se dresser contre le *referendum* législatif, à savoir : les dangers d'une agitation détournant les citoyens de leur travail normal et régulier, et les difficultés de l'application du système de la consultation populaire à de grandes agglomérations de population. L'importance de quelques grands centres, tels que Paris et les principales villes de la France, ne peut être un sérieux obstacle au bon fonctionnement du *referendum* municipal ; au surplus, il serait facile de prévoir et de résoudre les difficultés possibles en établissant, à l'exemple de certains peuples, une législation spéciale pour les grandes communes urbaines (1).

(1) Debacq, *op. cit.*

L'institution du *referendum* municipal nous paraît se recommander à la faveur du législateur par de très sérieux avantages, matériels et moraux. Cette participation directe du peuple à la gestion des intérêts communs constituerait pour lui un excellent apprentissage à la vie politique : « Le régime communal, dit Bluntschli, a ici une importance particulière, il est le fondement de l'organisation de l'État. C'est dans la commune que le citoyen se forme à la participation des affaires publiques, au *self-government*, à la liberté civique. » Le *referendum* communal réveillerait dans la masse des citoyens le goût des affaires publiques et l'énergie d'initiative dont la centralisation et les exagérations du système représentatif étouffent les germes dans l'âme du peuple français ; il ouvrirait la voie au *self-government*, faciliterait l'établissement, de plus en plus nécessaire, d'un régime de décentralisation restituant aux spontanéités individuelles leur féconde et libre expansion. Le mal dont souffre la France vient de ce que ses habitants, selon le mot attribué au prince Albert, n'y sont que de « simples spectateurs de leur gouvernement. » Sous prétexte que la masse est trop ignorante ou trop inconstante pour s'occuper d'autre chose que de ses affaires personnelles, on lui impose pour la gestion de ses intérêts communs, qu'ils soient municipaux, départementaux ou nationaux, la rigueur d'une étroite tutelle qui limite à l'élection de ses représentants sa participation à l'administration de la chose publique. Et comme toute tutelle prolongée produit infailliblement une incapacité, cette incapacité sert encore de prétexte pour continuer la tutelle indéfiniment !

*
* *

Il y a là un cercle vicieux dont il est temps de sortir, et nous dirons avec Odilon Barrot : « Laissez les citoyens à leurs risques et périls, s'occuper de leurs affaires et vous verrez si après quelques écarts, quelques erreurs, fruits inévitables de l'inexpérience, ils n'arriveront pas à les mieux faire que leurs tuteurs. »

Encore une fois, nous ne songeons nullement à demander que l'on remette brusquement et entièrement aux mains de la multitude populaire l'exercice nécessairement délégué de sa souveraineté ; nous ne demandons pas davantage que l'on passe sans transition du régime de tutelle qui lui est actuellement imposé au régime pleinement libre du *self-government*. L'histoire révolutionnaire nous a montré les dangers de cette absence de transitions ; la Révolution, qui a pu faire triompher définitivement les idées d'égalité, a été beaucoup moins heureuse dans les efforts qu'elle a tentés pour établir sur des bases durables, solides, les principes de la liberté politique : « Comment se fait-il donc, dit M. Gautier, que la Révolution a été impuissante à habituer la France à se gouverner librement elle-même, si bien que la nation s'est trouvée, en sortant de l'époque révolutionnaire, soumise à un despotisme militaire bien autrement rigoureux que ne l'était celui des Bourbons ? C'est que, depuis des siècles, les citoyens étaient privés de toute participation aux affaires publiques. Appelés brusquement à exercer des droits qui étaient tout nouveaux pour eux, il n'est pas étonnant qu'ils en aient souvent usé d'une manière maladroite et inexpérimentée

et que l'apprentissage de ces libertés publiques se soit, avec des péripéties et des succès divers, poursuivi péniblement pendant tout le cours du xix^e siècle. En d'autres termes, la nation préparée pour l'égalité civile, ne l'était pas encore pour la liberté politique (1). »

A coup sûr, il n'en est plus de même aujourd'hui et l'éducation politique de la masse a fait de considérables progrès, grâce à l'instruction largement répandue par le gouvernement de la troisième République. Il n'en est pas moins vrai que l'on ne pourra, de longtemps encore, songer sérieusement à lui confier avec l'exercice direct de la souveraineté le précieux dépôt de sa propre liberté.

Mais nous vivons, on ne saurait le méconnaître, dans une époque de transition, et des symptômes graves se manifestent qui semblent prédire pour un avenir plus ou moins éloigné l'avènement d'un ordre nouveau. La multitude humaine s'est, d'un pas résolu, mise en marche vers le progrès et le flot montant de la démocratie vient battre de vagues parfois irritées l'édifice politique moderne. Il ne convient pas de s'en effrayer, ni surtout de construire des digues, de bâtir des remparts entre l'immense foule anonyme et l'élite qui gouverne ses destinées. Ce serait là exaspérer l'expression d'aspiration très légitimes, qu'il faut simplement discipliner en les rendant conscientes d'elles-mêmes. Il faut que la société moderne et l'élite qui la représente se préparent franchement et sans arrière-pensée aux éventualités d'une évolution démocratique que rien ne peut empêcher de suivre son cours. La démocratie déçue dans beaucoup de ses espérances tourne un visage menaçant vers le régime parlementaire et le gouver-

(1) A. Gautier, *op. cit.*, p. 520.

nement représentatif. Il est temps pour l'un et l'autre de désarmer de justes colères par le progrès continu et régulier d'une œuvre courageusement réformatrice. Réforme politique par une sage revision de la Constitution assurant le fonctionnement normal et fécond du régime parlementaire ; — réforme administrative, par l'établissement d'un système sainement compris de décentralisation qui, faisant gérer certains intérêts communs par tous les citoyens les oblige à s'entendre, à se connaître et dissiper par suite les haines de classes ; soulager un peu le gouvernement du fardeau sous lequel il succombe et, reportant une partie de ce fardeau sur les citoyens, leur apprenne à se rendre compte par leur propre expérience des difficultés de gérer la chose publique et par suite à ne pas s'en prendre toujours au gouvernement de ce qui peut leur causer quelque dommage ou contrarier leurs désirs (1) ; — réforme fiscale, par la réalisation loyale de cette grande et humaine pensée de la Révolution : que chacun doit payer suivant ses facultés ; — réformes sociales enfin, par le vote de lois améliorant la situation du monde du travail ; — enfin, et par dessus tout, réforme morale, par la diffusion d'une instruction civique et politique initiant tout citoyen à la saine compréhension de ses droits et de ses devoirs dans la société, à l'intelligence parfaite de la juste et grande notion, trop obscure encore dans beaucoup de consciences, de la *solidarité* : — telle est la tâche noble et belle qui s'offre au labeur des gouvernants de la France républicaine. S'ils savent l'accomplir, ils peuvent attendre sans crainte les contin-

(1) Odilon Barrot, *De la Centrabiction et de ses effets*, Paris, 1870,

gences de l'avenir et même envisager sans inquiétude, pour le sort du pays, l'hypothèse où l'évolution démocratique, par le *referendum*, appellerait celui que l'on nomme le peuple souverain à l'exercice immédiat et direct de ses droits.

DOCUMENTS ANNEXES (1)

DOCUMENT N° 1

ÉLECTION D'UN ÉVÊQUE, D'UN MEMBRE DU TRIBUNAL DE CASSATION
ET D'UN CURÉ

1° Procès-Verbal

Contenant élection de l'Evêque du département de l'Aude et
d'un membre du Tribunal de Cassation.

a) *Election du Bureau.*

Aujourd'hui vingt-sept février mil sept cent quatre-vingt onze, huit heures du matin, MM. les électeurs du département de l'Aude étant assemblés en vertu de la convocation qui a été faite, dans l'Eglise paroissiale de St-Michel de la ville de Carcassonne, chef-lieu du département, ont entendu la messe de paroisse et invoqué les lumières du Saint-Esprit pour le choix de l'Evêque qui doit remplacer M. Dillon, dont l'office est vacant comme par démission, faute par lui d'avoir prêté le serment prescrit par les Décrets de l'Assemblée nationale.

Après la messe, M. Pas, l'un des électeurs ayant été unanimement reconnu pour le Doyen d'âge, et comme devant aux termes du décret présider provisoirement l'assemblée, il a pris place à cet effet au bureau. MM. Rives d'Issel, Domerc et Madailhan ayant été parallèlement reconnus comme les plus anciens d'âge

(1) Les documents ci-dessous sont extraits des Archives du département de l'Aude et de celles de la ville de Carcassonne.

après le Doyen, et en état de faire provisoirement les fonctions de scrutateurs ils ont aussi pris place en cette qualité au bureau.

M. Viennet sur l'invitation de l'assemblée y a parallèlement pris place pour faire provisoirement les fonctions de secrétaire.

Ensuite tous les électeurs présents ayant été invités par M. le Président Doyen d'âge à donner leurs noms et qualités pour constater le nombre des membres composant l'assemblée et tous s'étant successivement avancés au bureau pour dicter leurs noms, il en a été formé la liste suivante : (Suit la liste des membres composant l'assemblée électorale.)

Après quoi il a été procédé par scrutin individuel à l'élection du président de la présente assemblée, à l'effet de quoi chaque électeur a écrit ou fait écrire son bulletin par l'un des trois scrutateurs provisoires ci-dessus désignés en présence et sous les yeux des deux autres scrutateurs, et au fur et à mesure les bulletins ont été déposés dans le vase à ce destiné

Tous les billets ayant été tirés du vase et dépouillés l'un après l'autre par les dits scrutateurs provisoires en présence de toute l'assemblée, et le calcul des voix que chacun a obtenu ayant été attentivement fait et vérifié, il en est résulté que sur deux cent soixante quatre votants, M. Destrema obtenu deux cent quatre voix, M. Ribes, de Limoux, sept, M. Domerc sept, M. Méric dix-sept, M. Causse huit, M. Alboise six, M. Solier six, M. Farabosc quatre, M. Tapié trois, M. Rives d'Issel trois, M. Madailhan deux, M. Fabre de Peiriac une, M. d'Arnaud une et M. Revial une, ce qui joint à quatre bulletins en blanc ou qui ne portent aucun nom fait deux cent soixante quatorze voix; en sorte que M. Destrem ayant obtenu la majorité et pluralité absolue des suffrages s'est trouvé élu président et de fait le dit M. Destrem ayant déclaré d'accepter la dite fonction de président, il a à l'instant en présence de toute l'assemblée fait et prêté le serment d'être fidèle à la nation, à la loi et au Roi, de maintenir de tout son pouvoir les décrets de l'Assemblée nationale acceptés ou sanctionnés par le roi, et de remplir avec zèle, exactitude et courage les fonctions qui lui sont confiées.

Après quoi le dit sieur président a pris place en cette qualité au bureau.

Et attendu l'heure tardive, le dit sieur président a renvoyé la continuation des opérations à trois heures de l'après-midi.

(Suivent les mêmes formalités pour l'élection du secrétaire et des scrutateurs).

La continuation des opérations a été renvoyée à demain deux heures après-midi, attendu que la majeure partie de l'assemblée a témoigné qu'elle désirait d'employer la matinée à la lecture des décrets sur la constitution civile du clergé, et à d'autres objets.

Et ont signé M. le président, les scrutateurs provisoires, les scrutateurs définitifs et le secrétaire : Signés à l'original ; Destrem président, Rives scrutateur, Madaillan scrutateur, Joseph Arnaud scrutateur, Viennet secrétaire.

b) *Election de l'Évêque.*

Et advenu ce jourd'hui vingt-huit février, deux heures après-midi, l'assemblée électorale ayant été formée, M. le président avant de commencer le scrutin a prononcé cette formule de serment : Vous jurez et promettez de ne nommer que celui que vous aurez choisi en votre âme et conscience, comme le plus digne de la confiance publique, sans avoir été déterminé par dons, promesses, sollicitations ou menaces.

Ensuite les électeurs ci-dessus nommés, ont mis l'un après l'autre leur bulletin dans le vase, en se référant au dit serment par ces mots : Je le jure ; et le dépouillement de ce scrutin étant fait, il en a résulté que sur trois-cent-deux votants dont l'assemblée se trouvait composée, M. Besaucelle, doyen du ci-devant chapitre cathédral de la cité de Carcassonne, a obtenu cent-trente-une voix, M. Durand, curé de la paroisse Saint-Just de Narbonne, soixante-trois, M. Gouttes, curé d'Argelliers, député à l'Assemblée nationale, vingt-deux, M. le curé de Leucatte, dix-neuf, M. le ci-devant évêque d'Alet huit, et les autres en plus petit nombre sur plusieurs autres curés, en sorte que personne

n'ayant réuni la pluralité absolue des suffrages, M. le Président a annoncé qu'il fallait passer à un second tour de scrutin ; auquel il a été procédé aussitôt en la même forme que ci-dessus, et le dépouillement de ce second scrutin étant fait, il en a résulté que sur trois-cent-deux suffrages, M. Besaucelle en a réuni cent-quatre-vingt-cinq, M. Durand quatre-vingt-neuf, et les restants divisés sur beaucoup d'autres sujets, de manière que M. Besaucelle a obtenu la majorité absolue des suffrages

Après quoi l'Assemblée a renvoyé à demain pour la proclamation de l'Evêque élu, et a chargé M. le Président, et le Secrétaire d'aller témoigner à M. Besaucelle combien l'Assemblée se félicitait du choix qu'elle venait de faire ; M. le Président a été prié en outre de faire toutes les dispositions nécessaires, pour donner à la cérémonie de la proclamation tout l'éclat qu'elle mérite, et la séance a été levée. Et ont signé, M. le Président, les Scrutateurs, et le Secrétaire. Destrem, président, Rives, scrutateur, Joseph Arnaud, scrutateur, Madaillan, scrutateur, Viennet, secrétaire.

Et advenu ce jourd'hui premier mars mil-sept-cent-quatre-vingt-onze neuf heures du matin, l'assemblée s'étant formée dans la sus dite église de Saint-Michel, M. le Président a rappelé le résultat du dernier scrutin et proclamé en conséquence à haute voix M. Besaucelle, doyen du ci-devant chapitre, évêque du département de l'Aude ce qui a excité les applaudissements les plus vifs de la part de tous les assistants d'un peuple inombrable, et d'une foule d'ecclésiastiques.

Ensuite le *Te Deum* a été chanté, la messe a été célébrée, et M. le Président a annoncé à MM. les Électeurs, que pour ne point déranger le service de la paroisse, l'assemblée se fornerait à deux heures de l'après-midi dans l'église ayant appartenu aux ci-devant Jacobins, où il serait procédé à l'élection d'un membre du Tribunal de cassation, ce qui a été unanimement agréé et, ont signé : M. le Président, les Scrutateurs et le Secrétaire, Destrem, président, Rives, scrutateur, Joseph Arnaud, scrutateur, Madaillan, scrutateur, Viennet, secrétaire.

c) Élection d'un membre du Tribunal de Cassation.

Et advenu l'heure de deux heures de l'après-midi du dit jour premier mars mil-sept-cent-quatre-vingt-onze, l'assemblée électorale du département de l'Aude s'est formée dans l'église des PP. Jacobins de Carcassonne; elle a été composée des électeurs mentionnés plus haut et en outre de MM. Mahul, du district de Carcassonne, Escaffre de Castelnaudary, Ribes de Limoux, et Jeannot de Bize district de Narbonne. Il a été procédé au premier scrutin pour l'élection d'un membre du Tribunal de cassation dans la même forme expliquée aux précédentes séances, et le dépouillement de ce scrutin ayant été fait il en est résulté que sur trois cent-six suffrages M. Ribes homme de loi et membre du directoire du département en a quatre-vingt-six, M. Gervais juge du Tribunal du district de Castelnaudary trente-huit, M. Albarel juge du tribunal du district de Limoux trente-sept, M. Azéma homme de loi et membre du directoire du département trente-quatre, M. Fabre Peiriac président de l'administration du département vingt-six, M. Alboise juge du tribunal du district de Carcassonne dix-sept, M. Astoin juge du même tribunal seize, M. Dutar membre du directoire de Castelnaudary treize, M. Méric homme de loi neuf, et les autres voix ont été réparties sur nombre d'autres sujets, ensorte que personne n'ayant obtenu la pluralité absolue il a été procédé à un second scrutin; ayant été fait et trouvé aussi régulier que le premier, il a été reconnu que M. Ribes a obtenu quatre-vingt-treize voix, M. Gervais quarante-cinq, M. Albarel trente-une, M. Azéma trente une, M. Fabre Peiriac vingt-quatre, M. Astoin quinze, M. Alboise douze, et les autres voix ont été réparties sur nombre d'autres sujets de manière qu'il a résulté de ce second scrutin qu'aucun prétendant n'a obtenu la pluralité absolue des suffrages, ce qui a mis dans la nécessité de passer à un troisième scrutin entre M. Ribes et M. Gervais qui ont réuni plus de voix que tous les autres....,

Et attendu l'heure tardive M. le Président a levé la séance, et renvoyé la continuation des opérations à demain deux mars huit heures du matin et a signé avec les scrutateurs et le secrétaire: Destrem président, Rives scrutateur, Joseph Arnaud scrutateur, Mardaillan scrutateur, Viennet secrétaire.

Et advenu ce jourd'hui deux mars mil sept cent quatre-vingt onze, huit heures du matin l'assemblée électorale du département de l'Aude étant réunie dans la dite église des Jacobins, elle a été composée de deux cent quatre-vingt quatre électeurs.

Il a été procédé à un troisième tour de scrutin entre MM. Ribes et Gervais seulement lesquels avaient obtenu au second tour plus de voix que tous les autres prétendants, et il a résulté du dépouillement que sur les deux cent quatre-vingt quatre suffrages M. Gervais en a obtenu cent quarante sept, M. Ribes cent trente six, et qu'il y a eu un bulletin nul, de manière que M. Gervais ayant obtenu la pluralité des suffrages, a été proclamé par M. le Président membre du Tribunal de cassation.

Et attendu l'heure tardive, M. le président a levé la séance, et a renvoyé la lecture du procès-verbal à demain trois mars.

Et advenu ce jourd'hui trois mars huit heures du matin, l'assemblée électorale du département de l'Aude étant réunie dans la dite église des Jacobins, M. le president a annoncé la lecture du présent procès-verbal, lequel a été fait dessuite par M. le Secrétaire, et la lecture finie, M. le Président a annoncé à l'assemblée qu'elle pouvait se séparer, et les électeurs se rendre chacun dans leur district respectif, pour procéder au remplacement des curés et autres fonctionnaires publics, et la séance a été levée: et ont signé : M. le Président, scrutateurs et secrétaire. Destrem président, Rives scrutateur, Joseph Arnaud scrutateur, Mardaillan scrutateur, Viennet secrétaire.

2° Election d'un curé

Extrait du procès-verbal de l'Assemblée électorale tenue le

dix-huitième septembre mil sept cent quatre-vingt onze, et jours suivants pour l'élection des curés du district de Castelnaudary vacantes par défaut de prestation de serment des titulaires (Nomination du Sieur Fourès, curé d'Aigues-Vives à la cure de Saint-Michel de Lanès) « Aujourd'hui dix-neuvième septembre mil sept cent quatre-vingt onze à huit heures du matin, en exécution des décrets de l'Assemblée nationale du 22 décembre 1789, 15 janvier, 2 février 1790 et autres, acceptés et sanctionnés par le Roi, et encore en exécution de la proclamation du Roi du 24 août 1790 sur le décret de l'Assemblée nationale du 12 juillet précédent, sur la constitution civile du clergé, et d'après la lettre de convocation adressée par Monsieur Periès cadet, procureur syndic à tous les électeurs du district, à l'effet de remplacer les cures vacantes dans le district par mort, démission ou faute par les titulaires d'avoir prêté le serment prescrit par la loi du 26 décembre 1790 ;

Ledit jour à huit heures du matin, l'assemblée s'est réunie dans le cœur de la dite église de Saint-Michel de Lanès où étaient messieurs les électeurs, et le secrétaire de l'assemblée ayant fait lecture des cures vacantes au district par le défaut de prestation de serment de la part des titulaires et au remplacement desquels il doit être procédé, il a été délibéré en conséquence de s'occuper du remplacement.... du curé de Saint-Michel de Lanès, au scrutin de liste simple en conformité des décrets.

Et chacun des votants ayant écrit, ou fait écrire son bulletin par les scrutateurs et remis son billet dans le vase déposé à cet effet sur le bureau, et tous les billets comptés, le nombre s'en est trouvé égal avec celui des membres de l'assemblée présents se portant à 45 ;

Et dépouillement fait du dit scrutin, il s'est trouvé que Monsieur Fourès, curé d'Aigues-Vives a obtenu l'unanimité des suffrages, au moyen de quoi il a été élu curé de Saint-Michel de Lanès....

Etant venu le 20 du courant mois de septembre, Monsieur le président a, en présence du peuple et du clergé, proclamé tous

les curés élus à raison des cures auxquelles ils ont été respectivement nommés, après quoi la messe solennelle a été célébrée.

Ce fait, la mission de la dite assemblée se trouvant remplie, le présent procès-verbal a été clos et arrêté pour être déposé devers le secrétariat de l'administration du district pour en être ensuite remis un expédié par extrait à chacun des curés élus pour leur servir et valoir ainsi que de droit.

Soulier président, Rives scrutateur, Capella scrutateur, Escaffre scrutateur, Bastouil secrétaire, signés.

Collationné conforme à l'original déposé au secrétariat du district.

Signé : Camayou secrétaire.

DOCUMENT N^o 2

PRESTATION DE SERMENT

**Prestation de serment civique par le sieur Montpellier,
curé de Gougens.**

L'an mil sept cent-quatre-vingt-onze et le sixième janvier dans l'église paroissiale de Gougens dépendant de notre municipalité neuf heures du matin avant la messe de paroisse.

Nous, officiers municipaux de Carcassonne soussignés assistés de M. Bouichère, substitut, de M. le Procureur de la Commune ;

Déclarons que sur la prière que nous a faite M. Montpellier prêtre-curé dudit Gougens, d'être présent au serment civique qu'il désire de prêter en exécution de l'article 38 de la proclamation du roi du 24 août 1798 sur un décret de l'Assemblée na-

tionale du douze juillet précédent pour la constitution civile du clergé ;

Nous nous sommes rendus dans l'église dudit Gougens où nous avons trouvé ledit sieur Montpellier *et le peup'e* de sa paroisse, lequel dit sieur Montpellier, conformément audit décret, a en notre présence et en celle du peuple prêté le serment solennel « de veiller avec soin sur les fidèles de la paroisse qui lui est confiée, de maintenir de tout son pouvoir la constitution décrétée par l'Assemblée nationale et acceptée par le roi.

Et de tout cidessus nous avons dressé le présent procès-verbal pour servir et valoir ainsi qu'il appartiendra et l'avons signé avec M le Substitut du procureur de la commune, le dit sieur Montpellier et notre secrétaire greffier.

Signés à l'original : Bertrand officier municipal, Rivals officier municipal, Montpellier curé de Gougens, Bouichère et Cazes secrétaire.

DOCUMENT N° 3

CONVOCATION DES ASSEMBLÉES PRIMAIRES

District de Carcassonne.

Avis de l'Administration de district.

Les citoyens actifs du district de Carcassonne sont avertis qu'en exécution de l'article premier de la loi du 29 mai 1791, relative à la convocation de la première Législative, la réunion de tous les citoyens actifs du département de l'Aude, en assemblée

primaire, a été fixée par le directoire du même département, au lundi 20 juin 1791 à dix heures du matin ;

Qu'en conséquence, il doit être tenu dans chaque canton une assemblée primaire, composée de tous les citoyens actifs qu'il renferme, au jour et heure ci-dessus fixés, et aux lieux qui seront ci-après désignés, à l'effet d'y procéder au choix des électeurs, sauf des villes dont la population excède quatre mille âmes, et les cantons dont l'arrondissement fournit neuf cents citoyens actifs et au dessus, dans lesquels les assemblées primaires se tiendront en la forme prescrite par les articles 12 et 15 de la section première des lettres patentes du roi du mois de janvier 1790, sur décret de l'Assemblée nationale du 22 décembre précédent ;

Que les officiers municipaux de chaque commune doivent former de suite, et faire parvenir à l'assemblée primaire la liste des citoyens actifs dépendant de leur Municipalité, avec la désignation des citoyens éligibles ;

Que les assemblées primaires nommeront chacune comme il la concerne, le nombre d'électeurs ci-après fixé, en se conformant aux dispositions des décrets de l'Assemblée nationale des 22 décembre 1789, 11 février et 28 mai 1790 acceptés ou sanctionnés par le Roi, sauf en ce qui concerne la forme du scrutin pour la nomination des électeurs, qui, conformément aux dispositions de l'article 4 du titre second de la loi du 29 mai 1791, doivent être choisis au scrutin de liste simple et en trois tours si cela est nécessaire, le scrutin de liste double ne devant plus avoir lieu en aucun cas, la disposition de l'article XX de la section première du décret du 22 décembre 1789 demeurant abrogée ;

Que les électeurs nommés par les assemblées primaires devant se réunir dans la ville de Carcassonne, chef-lieu du département, dans les douze jours qui suivront le jour indiqué pour le commencement des assemblées primaires, conformément aux dispositions de l'article 2 du titre premier de la loi du 29 mai 1791, la formation de l'assemblée électorale a été fixée par le Directoire du département au samedi 2 juillet 1791, 10 heures du matin, dans

l'Eglise qui appartenait aux religieux dominicains de la dite ville de Carcassonne ;

Que conformément aux dispositions de l'article V du titre II de la même loi, l'assemblée électorale se mettra en activité sans que l'absence d'un nombre quelconque d'électeurs puisse en retarder les opérations ; et que les électeurs qui arriveront ensuite avec des titres en règle seront admis à l'époque où ils se présenteront ; Que l'assemblée électorale ainsi formée, procédera à l'élection, 1^o de huit membres de la Législature ; 2^o de leurs suppléants ; 3^o des hauts jurés qui doivent servir auprès de la haute-cour nationale ; 4^o du Président, de l'Accusateur public et du Greffier du tribunal criminel, établis par les décrets sur le jury ; 5^o enfin de la moitié des membres de l'administration du département ; le tout en conformité des articles II, V, VI et VII du titre premier, XI et XII du titre II de la même loi ;

Qu'immédiatement après ces élections, les électeurs du district de Carcassonne se réuniront dans la même église des religieux Dominicains, pour procéder au remplacement de la moitié des membres de l'administration du district conformément à l'article XII du titre II de la même loi, et ensuite au remplacement des cures vacantes.

DOCUMENT N^o 4

ACCEPTATION DE LA CONSTITUTION DE 1793

Département de l'Aude, — District de Carcassonne.
Canton de Carcassonne.

Procès-verbal d'une section.

Ce jourd'hui vingt-un juillet mil sept cent quatre-vingt-treize,

s. — 29

L'an second de la République française, les citoyens du canton de Carcassonne de la section de l'Union, district de Carcassonne, département de l'Aude, se sont réunis en assemblée primaire, ensuite de la convocation faite en exécution du décret de la Convention nationale du 27 juin dernier. Massebiau, citoyen le plus âgé, a fait provisoirement les fonctions de président, Ramel fils, citoyen le plus jeune, a fait provisoirement les fonctions de secrétaire.

L'assemblée a procédé à la nomination d'un président, d'un secrétaire et de trois citoyens appelés au bureau pour inscrire les noms des citoyens présents et tenir note des suffrages.

Le citoyen Ferrié, curé, a été élu président, le citoyen Ramel fils a été élu secrétaire, les citoyens Gamel, bordeur, Peryusse père et Fourès, négociant, pour siéger au bureau, et vu l'heure tarde, le président a levé la séance et l'a fixée à deux heures de relevée.

A deux heures de relevée, le président a ouvert la séance et a annoncé l'objet de la réunion des citoyens en assemblée primaire.

Le commissaire chargé par la Municipalité du canton de porter à l'assemblée avec les lettres de convocation l'acte constitutionnel présenté au peuple français par la Convention nationale et le décret du 27 juin dernier, en a fait remise sur le bureau.

Le secrétaire a fait lecture de l'acte constitutionnel, la lecture de l'acte constitutionnel achevée, le président a mis aux voix l'acceptation et fait faire l'appel sur la liste des citoyens présents. L'appel fini et le recensement fait, le nombre des votants s'est trouvé de cent cinquante-sept, qui tous à l'unanimité ont voté pour l'acceptation.

Le présent procès-verbal a été rédigé en deux doubles : l'un pour être déposé au secrétariat de la Municipalité du lieu de l'Assemblée, l'autre pour être remis au citoyen Astoin cadet, nommé pour le porter à la Convention nationale, conformément à l'article cinq du décret dudit jour 27 juin dernier et ont signé, les président, secrétaires et scrutateurs :

Ferrié, président ; Ramel fils, secrétaire ; Fourès, scrutateur :
Gamel, scrutateur ; Peyrusse, scrutateur,

DOCUMENT N° 5

ASSEMBLÉE PRIMAIRE DE CANTON POUR LA NOMINATION DES ÉLECTEURS

Fructidor an III. — District de Narbonne.

Ce jourd'hui vingtième fructidor de l'an troisième républicain les citoyens actifs du canton de Névian réunis en assemblée primaire dans la commune de Névian, en exécution du décret de la Convention nationale du cinquième fructidor courant relatif à la présentation de l'acte constitutionnel, aux assemblées primaires....,

Après l'acceptation de l'acte constitutionnel, le citoyen Loubaissin, président de l'assemblée, a observé que pour se conformer à l'article 10 du titre 2 du décret du dit jour cinquième fructidor, immédiatement après la rédaction et l'envoi du procès-verbal relatif à l'acte constitutionnel, l'assemblée doit nommer le nombre d'électeurs qu'elle doit fournir d'après le dit acte constitutionnel ; il a ajouté que d'après la population de ce canton auquel il compte cinq cent-soixante votans, il doit être nommé trois électeurs, laquelle nomination doit être faite par scrutin de liste ; en conséquence, l'appel nominal ayant été fait, chacun d'eux s'est successivement approché du bureau, a écrit ou fait écrire son bulletin par l'un des trois scrutateurs, et en présence des deux autres, et ont déposé leur bulletin dans le vase qui était sur le bureau destiné à les recevoir.

Tous les citoyens ayant déposé leur bulletin dans ledit vase,

le scrutin a été clos par le président ; après quoi il l'a ouvert, a compté en présence de l'assemblée, le nombre des bulletins qui s'est trouvé être du nombre de quarante-un, nombre égal à celui des votants.

Cette vérification faite, les citoyens Paul Berthoumieu de Canet, Etienne Bouis de Marcornan, et Pierre Alberny, scrutateurs, ont développé successivement tous les bulletins, ils les ont présentés au président, lequel a fait lecture des noms inscrits sur chacun d'eux, au fur et à mesure.

Le citoyen Pradel, secrétaire de l'assemblée a recueilli soigneusement tous les suffrages, et par le résultat connu publiquement dudit scrutin, le citoyen Loubaissin a réuni trente-sept suffrages, Pierre Guiraud de Moussan a réuni trente-deux suffrages, et Jean-François-Michel Piquet de Névian en a réuni vingt-neuf; et ont été par conséquent nommés électeurs, pour les élections à faire en conformité du décret du cinquième fructidor, et autres qui pourront être rendus en conformité de la Constitution qui vient d'être aujourd'hui acceptée ; auxquels l'assemblée a donné les pouvoirs requis et nécessaires en pareil cas ; lesquels Loubaissin, Guiraud et Piquet icy présents ont déclaré accepter la dite nomination, et ont promis de procéder aux élections qui leur sont confiées en hommes d'honneur et de probité ; et plus n'a été procédé, le président a levé la séance et a signé avec les trois scrutateurs et le secrétaire le présent procès-verbal fait en deux originaux, l'un pour être remis auxdites élections, et l'autre pour rester déposé aux archives du chef-lieu du canton, pour y avoir recours les cas y échéant ; fait à Névian le vingt fructidor troisième année de la République une et indivisible.

Signés à l'original Berthoumieu scrutateur, Alberny, Loubaissin président, Bouis scrutateur, Pradel scrutateur.

DOCUMENT N^o 6

AVIS DE L'ADMINISTRATION MUNICIPALE DU CANTON DE CARCASSONNE A SES
CONCITOYENS, SUR L'OUVERTURE DES ASSEMBLÉES PRIMAIRES DU 28 VENTOSE
AN CINQUIÈME DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

L'article 27 de la Constitution veut que les assemblées primaires s'assemblent de plein droit, le premier germinal de chaque année pour procéder, selon qu'il y a lieu, à la nomination des fonctionnaires publics qui y sont désignés ; un arrêté du département, du vingt quatre de ce mois, déjà publié et affiché, a déterminé le nombre et le lieu des assemblées ; mardi prochain est l'époque, où les assemblées doivent commencer : le canton de Carcassonne est divisé en quatre sections ; la *première* appelée du Levant comprend toute la partie inférieure de la commune, depuis la porte de la Liberté, jusqu'à celle de la Fraternité avec tous les jardins qui suivent la même direction ; les séances sont fixées dans la grand'salle de la maison commune ; la *seconde* appelée du Nord, est composée de la partie supérieure de la commune depuis la porte de la Liberté jusqu'au coin du carré dit de Turle, maison Fourès, rue de l'Union avec l'ancienne paroisse de Gougens et dépendances, ainsi que les jardins et métairies qui se trouvent dans la même direction ; elle tiendra ses séances dans l'église ci-devant paroissiale de Saint-Vincent ; la *troisième* appelée du Midi, a pour arrondissement le surplus de l'intérieur de la commune, avec le faubourg dit de l'Aragnon ; les jardins, métairies ou maisons qui sont dans la même direction ainsi que les bourgs de Vilalbe, Maquens, Grèses et Herminis, avec leurs dépendances ; elle tiendra ses séances dans l'Eglise ci-devant paroissiale de Saint-Michel ; la *quatrième* dite de la Cité, comprend tout le

territoire dépendant de la commune de Carcassonne-Cité ; elle tiendra ses séances dans l'Eglise des ci-devant Capucins.

Nous touchons au moment où l'ouverture des séances va commencer, et où chacun va jouir des premiers des droits de *citoyen français*. Le premier germinal, c'est-à-dire mardi prochain, à dix heures du matin, les lieux des séances seront ouverts, afin que les opérations puissent commencer à onze heures, l'administration municipale invite tous les citoyens qui ont droit de voter suivant la Constitution et les Lois, à s'y rendre pour concourir au bien de la chose publique.

Fait à la maison commune de Carcassonne, le 28 ventôse an V de la République Française.

Signé : Mahul cadet président, Fonsès, Rolland-Labastide, Besaucèle, Thoron-Donfroy, Fages, Paul Guin, administrateurs municipaux ; Génie, commissaire du Pouvoir exécutif ; Crocy, secrétaire-greffier.

Collationné :

Crocy, secrétaire-greffier.

DOCUMENT N^o 7

GERMINAL AN VI.

Assemblée primaire Carcassonne.

Election d'un juge de paix.

L'an sixième de la République française une et indivisible, et le troisième jour du mois de germinal, six heures de relevée,

dans le bureau du secrétariat de l'administration municipale du canton de Carcassonne et dans la maison commune. Par devant, nous, Armand Besaucèle, Philippe Reboulh, Pierre Journet, officiers municipaux, et Bonnaventure Planès, commissaire du directoire exécutif près ladite administration assemblée en exécution de l'article 27, de la constitution de l'an III et de la loi du 25 fructidor an III et d'autre loi du 15 ventôse an VI, page 32 de l'instruction relative à la tenue des assemblées primaires fixées au premier du présent mois de germinal, ensemble de la loi du 5 ventôse an V contenant une instruction sur lesdites assemblées, ont comparu :

Les citoyens François Noël Gout, et Joseph Sizaïre scrutateurs commissaires et députés de la section du levant, Bernard Germain et Blanchard, scrutateurs commissaires et députés de la section du nord, Gineste et Berlan Larade, scrutateurs commissaires et députés de la section du midi. Nous ayant remis le résultat du dépouillement des votes desdites trois sections pour l'élection du juge de paix de l'arrondissement du nord du canton de Carcassonne et en ayant fait l'ouverture en leur présence; Nous avons procédé au recensement, duquel il résulte que le citoyen Maraval Jean-Baptiste, sur cent-huit votants de la section du levant a réuni quatre-vingt-sept suffrages, le citoyen Thène père quatre, le citoyen de Grand avoué un, le citoyen Thène fils un, le citoyen Borrel cadet quatre, le citoyen Sabarthès cadet un, le citoyen Riquier aîné avoué deux, le citoyen Lacroix cadet deux, le citoyen David cadet, homme de loi, un, le citoyen Albouy un, le citoyen Rivals père un, le citoyen Jean Pinel fils deux ;

Que dans la section du nord composée de quatre-vingt-seize votants, le citoyen Jean-Baptiste Maraval a réuni soixante-sept suffrages, le citoyen Borrel cadet huit, le citoyen Jean Pinel dix-sept, le citoyen Vignier père négociant un, le citoyen Bouillet cadet un, le citoyen Thène aîné père un, le citoyen Morél marchand de cuir un ;

Que dans la section du midi composée de soixante quinze

votants, le citoyen Jean Baptiste Maraval avoué a réuni soixante-neuf suffrages, le citoyen Avar notaire, deux, le citoyen Bouchère aîné, un, le citoyen Jean Pinel, un, le citoyen Lacroix cadet, un, le citoyen Thène avoué, un.

En sorte que sur deux cent soixante-dix-neuf votants dont les trois sections ont été composées, le citoyen Jean Baptiste Maraval a réuni deux cent-vingt-trois suffrages et a été conséquemment élu et proclamé juge de paix du canton de Carcassonne, arrondissement du Nord.

Dont et de tout ci dessus avons dressé le présent procès-verbal, que nous avons signé avec les dits commissaires des trois sections et le secrétaire greffier de l'administration. Signés : Gout, Joseph Sizaire, Planès commissaire, Journet officier municipal, Blanchard secrétaire, Berlan commissaire, Bernard Germain commissaire scrutateur, Besaucèle, Gineste, Reboulh et Crocy secrétaire greffier.

DOCUMENT N^o 8

PLÉBISCITE DE L'AN X

L'an dix de la République française une et indivisible et le vingt-septième jour du mois de floréal, dix heures du matin.

Nous, Pierre Thoron Lamée, maire de la ville de Carcassonne, département de l'Aude, ayant ce jourd'hui reçu une lettre du Préfet du département de l'Aude contenant plusieurs exemplaires d'imprimés d'une proclamation adressée par ce magistrat aux citoyens de ce département, à laquelle est l'arrêté des Consuls de la République en date du vingt du courant, où chaque citoyen est appelé à exprimer son vœu sur la question suivante : Napo-

l'éon Bonaparte sera-t-il consul à vie ? Avons ensuite fait publier avec pompe dans cette commune la dite proclamation, et le dit arrêté fait afficher aux endroits usités de cette ville en plusieurs exemplaires et en avons transmis un à chaque notaire. Et en même temps en conformité de l'article 2 du dit arrêté, avons ouvert un registre en double dont l'un a été déposé chez nous, et l'autre au secrétariat de la mairie pour recevoir la déclaration des citoyens sur la question énoncée en l'article 1^{er} du dit arrêté, portant : Le peuple français sera consulté sur cette question :

Napoléon Bonaparte sera-t-il consul à vie ? Dont et de tout ce dessus avons dressé le présent verbal que nous avons signé avec le Secrétaire en chef de la mairie. Thoron Lamée et Crocy, secrétaire en chef.

Vu : le Doyen,
GLASSON.

Vu : le Président,
LARNAUDE.

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris :
GRÉARD.

AN III.

*Fac simile du placard placé devant l'urne où votaient
les électeurs (1).*

JE JURE HAINE A LA ROYAUTÉ
ET A L'ANARCHIE.

JE JURE ATTACHEMENT ET
FIDÉLITÉ A LA RÉPUBLIQUE ET A
LA CONSTITUTION DE L'AN III

(1) Les *électeurs*, avant d'émettre leur vote, devaient prononcer le serment ci-dessus. En fait, ils se bornaient à dire « Je jure » en étendant la main sur le placard.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages.
INTRODUCTION	1

SECTION PREMIÈRE

La Doctrine.

CHAP. I.	— <i>Les Théoriciens de la Souveraineté nationale et du Gouvernement direct</i>	21
	D'Aristote à Rousseau.....	21
— II.	— <i>Le Gouvernement direct dans le « Contrat social »</i>	51
— III.	— <i>Les théories de Rousseau et l'opinion publique en 1789</i>	73

SECTION II

Les Applications.

CHAP. I.	— <i>La Constituante</i>	95
	La Déclaration des droits.....	95
	Les Débats sur la Constitution	106
	Le Veto royal et l'appel au peuple.....	116
	La Constitution de 1791	140
	Le Gouvernement direct et le pouvoir exécutif..	148
— II.	— <i>La Convention</i>	168
	Le peuple et le pouvoir constituant	171
	L'appel au peuple.....	172
	Le projet girondin.....	182
	Le pouvoir exécutif	193
	La Constitution de 1793	204
	L'acceptation de la Constitution par le peuple ..	223

	Pages.
CHAP. III. — <i>Constitution de l'an III</i>	233
— IV. — <i>Constitution de l'an VIII</i>	256
— V. — <i>Les plébiscites de l'an X, de l'an XII et de 1815</i>	271
— VI. — <i>De 1815 à 1851</i>	295
Le Gouvernement direct en 1848.....	302
— VII. — <i>Les plébiscites du second Empire</i>	314
Le plébiscite du 3 novembre 1870.....	338
— VIII. — <i>Propositions de referendum depuis 1871</i>	342

SECTION III

Appréciations générales.

CHAP. I. — <i>La démocratie pure</i>	351
— II. — <i>Le referendum</i>	387
1 ^o Referendum obligatoire et referendum facultatif.....	389
2 ^o Referendum antérieur et referendum postérieur.....	393
Le referendum postérieur.....	401
L'initiative populaire.....	425
Le referendum communal.....	428
ANNEXES.....	439



Le Mans — Association Ouvrière (Mauboussin, Jobidon et C^{ie}.) 5, rue du Parc-Fpis
